جامعة الشرق الأوسط
MIDDLE EAST UNIVERSITY

النظام الدستوري للوزارة في النظام البرلماني وتطبيقها في دولة الكويت

The Constitutional System of the Ministry in the Parliamentary System and its Implementation in the State of Kuwait

إعداد الطالب

سالم ماضي العجمي

إشراف الدكتور

زهير أحمد قدورة

رسالة ماجستير مقدمة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير

في القانون العام

قسم القانون العام

كلية الحقوق

جامعة الشرق الأوسط

2012

تفويض

أنا الطالب سالم ماضي العجمي أفوض جامعة الـــشرق الأوســـط بتزويد نسخ من رسالتي المعنونة بـــ "**النظام الدستوري للـوزارة في النظام البرلماني وتطبيقها في دولة الكويت**" للمكتبـــات الجامعيـــة أو المؤسسات أو الهيئات أو الأشخاص المعنية بالأبحاث والدراسات العلمية عند طلبها.

الاسم:سالم ماضي العجمي
التوقيع:
التاريخ: 24 / 6 /2012

قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الرسالة وعنوانها **" النظام الدستوري للوزارة في النظام البرلماني وتطبيقها في دولة الكويت"** .

وأجيزت بتاريخ :٢٤/٦/ 2012م .

أعضاء لجنة المناقشة		التوقيع
الدكتور عبد السلام هماش	عضواً	....
الدكتور زهير أحمد قدروة	رئيساً ومشرفاً	....
الدكتور حمدي قبيلات	عضواً خارجياً	....

شكر وتقدير

أتوجّه بجزيل الشكر والتقدير إلى مشرفي الدكتور زهير أحمد قدورة على تفضله بالإشراف على هذه الرسالة، والذي كان لإشرافه ومتابعته الأثر الطيب في إخراج هذه الرسالة، فجزاه الله عني كل خير.

وكل الشكر إلى أعضاء لجنة المناقشة الذين سيثرون هذه الرسالة بملاحظاتهم وعلمهم النافع، مما سيكون له الأثر الطيب في إخراجها بالصورة اللائقة.

والشكر إلى جامعة الشرق الأوسط ممثلة برئيسها، ولكل شخص في هذه الجامعة قام بالوقوف إلى جانبي للوصول إلى هذه الدرجة العلمية

الباحث

الإهداء

إلى والدي

حفظه الله ورعاه

إلى سندي في هذه الدنيا

أخوتي الأعزاء

إلى زوجتي وأولادي

حفظهم الله ورعاهم

ولكل من أسهم في إتمام هذا العمل المتواضع

أهدي ثمرة جهدي هذا

الباحث

قائمة المحتويات

ملخص الرسالة

جاءت هذه الدراسة لتوضح النظام الدستوري للوزارة في النظام البرلماني وتطبيقها في دولة الكويت على وجه الخصوص. إذ تعد الوزارة حجر الزاوية في النظام البرلماني الذي يتميز بالمركز الخاص للوزارة تجاه رئيس الدولة الذي يعينها ويقيلها ويقبل استقالتها من ناحية، وتجاه السلطة التشريعية التي تسأل أمامها من ناحية أخرى، وهي الوسيط بين رئيس الدولة والبرلمان وهمزة الوصل بينهما.

وتقديراً لأهمية الوزارة، فقد اهتم المشرّع الدستوري الكويتي بها اهتماماً بالغاً، إذ نظم الدستور الوزارة في المواد (من 123-133).

وقد جاءت هذه الدراسة في خمسة فصول وقد خصصنا الفصل الأول بيان آلية البحث العلمي القانوني من حيث بيان فكرة عامة عن موضوع الدراسة ومشكلتها وأسئلتها وأهدافها وأهميتها وحدودها ومحدداتها وإطارها النظري والدراسات السابقة وأخيراً منهجيتها.

في حين استعرضنا في الفصل الثاني مفهوم الوزارة في النظام البرلماني من حيث بيان نشأتها وأهميتها وخصائصها.

أما الفصل الثالث فتناول الإطار التنظيمي للوزارة في النظام الدستوري الكويتي من حيث تكوينها والمركز القانوني لأعضاء الوزارة واختصاصاتها.

وفي الفصل الرابع أوضحنا العلاقة بين الوزارة ومجلس الأمة في النظام الدستوري الكويتي من حيث بيان علاقات التعاون بين الوزارة ومجلس الأمة وبيان وسائل الرقابة التي تملكها الوزارة في مواجهة مجلس الأمة، ثم بيان وسائل الرقابة التي يملكها مجلس الأمة في مواجهة الوزارة.

وبعد دراسة النظام الدستوري الكويتي تبين أن هذا النظام لم يأخـذ بمبـادئ النظـام البرلماني بشكل كامل فيما يتعلق بالوزارة وإنما مزج بين النظامين البرلماني والرئاسي فـي حدود معينة سنتناولها بالتفصيل فيما بعد.

أما الفصل الخامس والأخير فيحتوي على الخاتمة والاستنتاجات وبعض التوصيات.

Abstract

This study sheds light on and clarifies Constitutional System of the Ministry in the Parliamentary System and its Implementation in the State of Kuwait. The Ministry is considered a core part in the Parliamentary System that is related to the Head of the State. The Head of the State is the one who nominates, discharges and accepts its resignation in one hand and in the other hand towards .... It is the mediator between the Head of the State and the Parliamentary System.

Due to the importance of the Ministry, the Kuwaiti Constitutional Legislator pays more attention to it. The Constitution has organized the Ministry's Articles from 123 - 133.

This research consists of five Chapters. The first Chapter is about the legal scientific mechanism. It gives a general idea about the study, its problems, its questions, goals, importance and limitations, the previous studies and its methodology.

The second Chapter is about the concept of the Ministry in the Parliamentary System, the establishment, the importance and its characteristics.

The third Chapter is about the framework of the organizational structure in the Kuwaiti Constitutional system and its principles, the legal position of its members and their responsibilities.

Chapter Four is about the relationship between the Ministry and the Parliamentary System in the Kuwaiti Constitutional System and demonstrating the internal and the external relationship between the Ministry and the Parliamentary System and defining the audit policies over the Ministry and its operations and vice versa.

After extensive research it was clearly identified that the government was not comprehensively in compliance with the set

regulations. Instead, there was a mixture between the two systems; the Parliamentary rule and the Presidential. More details are to be discussed at a later stage.

Chapter Five includes the conclusion , findings and recommendations.

الفصل الأول

مقدمة الدراسة والإطار النظري

أولاً: تمهيد

نشأ النظام البرلماني وتطور في إنجلترا، وتبلورت سماته الأساسية وأركانه عبر مراحل من التطور التدريجي امتدت لقرون عدة[1]، حتى أصبح من أكثر النظم السياسية تطبيقاً، وقد تعددت نماذج تطبيقه باختلاف النظم السياسية والاقتصادية والاجتماعية، بحيث ترتب على ذلك إشكالية واختلاف على نطاق التطبيق، فالدول المتقدمة على المستوى الديمقراطي أخذت بأركان النظام البرلماني كاملاً، أما الدول الناشئة فقد عملت على المزج بين النظام البرلماني والنظام الرئاسي، إذ نصت دساتيرها على المبادئ الأساسية للنظام البرلماني، واحتفظت لرئيس الدولة بجانب مهم من الاختصاصات التنفيذية كان من المفترض أن تكون من اختصاص رئيس الوزراء، ووفقاً لمبادئ النظام البرلماني يعدّ رئيس الدولة غير مسؤول ويمارس مسؤولياته بواسطة وزرائه[2].

وقد أخذ دستور دولة الكويت الصادر في عام 1962م – كما أشارت مذكرته التفسيرية– بجانب من مظاهر كل من النظام الرئاسي والبرلماني، إلا أنه يميل بصورة أكبر إلى النظام البرلماني[3].

---

(1) سوف يتناول الباحث كيفية نشأة النظام البرلماني وعلاقته بتطور الوزارة ضمن الفصل الثاني من هذه الدراسة.

(2) للتفصيل حول مبادئ النظام البرلماني راجع: الصالح، عثمان عبد الملك، "النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت"، مؤسسة دار الكتب للطباعة والنشر والتوزيع، الكويت،(2003)، ص223 وما بعدها.

(3) وصفت المذكرة التفسيرية لدستور دولة الكويت النظام الدستوري فيها بأنه: " ... ينهج منهج وسطاً بين النظامين البرلماني والرئاسي مع انعطاف أكبر نحو النظام البرلماني". راجع: المذكرة التفسيرية لدستور دولة الكويت والمنشورة ضمن الدستور الكويتي لعام 1962م تحت عنوان: "التصوير العام لنظام الحكم"، ص58.

هذا ويقوم النظام البرلماني على أساس مبدأ الفصل بين السلطات، ويعد هـذا المبـدأ جوهر هذا النظام الذي يسود أغلب دساتير دول العالم؛ لأنه يقوم على أساس الفصل المـرن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية[1]، إذ إنه يحتفظ بمظاهر عناصر استقلال كل سـلطة مـن هاتين السلطتين، لكنه يسمح في الوقت نفسه بوجود آليات وأطر للعمل المشترك بينهما[2].

وبمعنى آخر فإن النظام البرلماني، هو النظام الذي يقوم على أساس التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وهذا معناه "أولاً" أن يكون هناك تعاون حقيقي بين السلطتين المذكورتين وليس الفصل الشديد بينهما؛ وذلك لإمكانية تقرير الرقابة المتبادلة بينهما، "وثانياً" التوازن والتساوي بينهما في القوة والاختصاصات، "وثالثاً" ثنائية السلطة التنفيذية"[3].

وتبعاً لثنائية السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، فإن هذه السلطة تتكون من جهازين هما: رئيس الدولة والوزارة.

هذا وتعد الوزارة حجر الزاوية في النظام البرلماني الذي يتميـز بـالمركز الخـاص للوزارة تجاه رئيس الدولة الذي يعينها من ناحية، وتجاه السلطة التشريعية التي تسأل الوزارة أمامها من ناحية أخرى، وهي الوسيط بين رئيس الدولة والبرلمان وهمزة الوصل بينهما[4]، أو

---

(1) الطبطبائي، عادل، "النظام الدستوري في الكويت"، دراسة مقارنة، دون دار نشر، الطبعة الخامسة،(2009)، ص475.

(2) الباز، علي السيد، "السلطات العامة في النظام الدستوري الكويتي"، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، الطبعة الأولى،(2006)، ص70. والباز، علي، "صور النظام النيابي بين التقليد والتجديد، دراسة تطبيقية مقارنة للدستور الكويتي ودساتير دول مجلس التعاون الخليجي والدستور المصري"، مكتبة مجلس الأمة الكويتي، الكويت، الطبعة الأولى،(1992)، ص30-35.

(3) الخطيب، نعمان، "الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري"، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى، الإصدار السادس،(2010)، ص375.

(4) ليلة، محمد كامل، "النظم السياسية – الدولة والحكومة"، دار النهضة العربية، بيروت، لبنان،(1969)، ص942.

على حد تعبير الفقيه الفرنسي كاريه دبي ماليرج: "الوزارة تتصل برئيس الدولة كما تتصل بالبرلمان"[1].

وعليه تعد الوزارة الجهة الحكومية الحاكمة فعلاً من السلطة التنفيذية، وتتكون من الوزراء المتضامنين في المسؤولية يضمهم مجلس الوزراء الذي يرأسه رئيس الوزراء، والمركز الخاص الذي تحتله الوزارة في النظام البرلماني، هو الذي دفع بعض الفقه القانوني الدستوري[2] إلى تسمية هذا النظام بحكومة الوزارة.

ولقد جاء الدستور الكويتي، فنص في المادة (54) بأن: "الأمير رئيس الدولة، وذاته مصونة لا تمس"، ثم ربط هذا المبدأ الدستوري بمبدأ آخر، ورد النص عليه في المادة (55) من الدستور ذاته بأن: "يتولى الأمير سلطاته بواسطة وزرائه".

فالدستور الكويتي يأخذ نظرياً بأن رئيس الدولة هو الأمير وهو رئيس السلطة التنفيذية، ولكنه تمشياً مع النظام البرلماني يجعل ممارسته للسلطة التنفيذية عن طريق الوزارة، التي يقع على عاتقها تحديد السياسة العامة للدولة الداخلية والخارجية، ومن ثم لا يتدخل في السلطة ولا يتولاها مباشرة، لذلك فإن المراسيم الأميرية التي يتولى بها الأمير سلطاته يوقع عليها إلى جواره رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء المختصون، لتكون الوزارة مسؤولة سياسياً أمام البرلمان في حين لا مسؤولية على الأمير. وتسند السلطة التنفيذية بموجب المادة (52) من الدستور الكويتي للأمير ومجلس الوزراء والوزراء، وسوف تقتصر هذه الدراسة

---

(1) نقلا عن: الجمل، يحيى، "النظام الدستوري في الكويت"، مطبوعات جامعة الكويت، كلية الحقوق والشريعة، ص337؛ والصالح،عثمان عبدالملك، مرجع سابق،(1971)، ص323.

(2) عثمان، حسين عثمان محمد، "النظم السياسية والقانون الدستوري"، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ص251. والمقاطع، محمد عبد المحسن، "الوسيط في النظام الدستوري الكويتي ومؤسساته السياسية"، جامعة الكويت، الطبعة الثانية،(2008)، ص254.

على الوزارة، وذلك من خلال بيان النظام الدستوري الذي يحكمها في النظام البرلماني مع بيان تطبيقاته في دولة الكويت.

وقد تناول المشرّع الدستوري الكويتي الوزارة في الفرع الأول من الفصل الرابع ضمن الباب الرابع من الدستور وخصص لها المواد من (123–133).

والنظام البرلماني يقرر أيضاً وجود علاقة متبادلة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية تحقق التوازن بينهما، وهي تقوم في الأساس على تدخل السلطة التنفيذية في بعض أعمالها بالسلطة التشريعية وكذلك تدخل السلطة التشريعية في الجانب الآخر في بعض أعمالها بالسلطة التنفيذية[1].

ولعل وسائل تأثير السلطتين سالفتي الذكر على بعضهما بعضاً هي من الأركان التي يقوم عليها النظام البرلماني بوصفها من المبادئ الأساسية المرتبطة بالنظام الديمقراطي، فكل ديمقراطية هي في حاجة إلى هذا النوع من الرقابة؛ كونها تكفل للدولة شكلاً من أشكال الاستقرار والتقيد بأحكام الدستور والقانون، فمما لا شك فيه أن لمثل هذه الرقابة أهمية كبيرة؛ كونها تقوم بدور فاعل في منع أي من السلطتين المذكورتين آنفاً من استغلال السلطات الممنوحة لها أو الانحراف بها، أو التعسف في استخدامها، ومن ثم فإن المسؤولية السياسية للوزارة أمام البرلمان، من جهة مع حق السلطة التنفيذية بحل البرلمان في النظام البرلماني يعدّان من الأركان الأساسية لهذا النظام[2].

---

[1] المقاطع، محمد عبد المحسن, مرجع سابق، ص422.

[2] الدبس، عصام،" النظم السياسية – الكتاب الأول، أسس التنظيم السياسي"، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان،(2010)، ص299.

ثانياً: مشكلة الدراسة

تعدّ الوزارة المحور الفعال في إدارة شؤون الدولة وبالذات في رسم السياسة العامة للدولة الخارجية والداخلية وعليها تقع المسؤولية أمام البرلمان، وأما أن تكون مسؤولية تضامنية لهيئة الوزارة بكاملها أو مسؤولية فردية تقع على كل وزير على حدة وإذ إن الوزارة هي التي تضع السياسة العامة الداخلية والخارجية فإنه يقع على عاتقها أن تضع السياسة التي تحقق المصلحة العامة للدولة. وفي حال عدم قيامها بذلك فإن البرلمان يسحب منها الثقة وهو يراقبها أثناء عملها ودورنا في هذا البحث أن نبين كيفية مراقبة السلطة التشريعية للوزارة لتتأكد من قيامها بواجبها ليبقيها أو ليسحب منها الثقة، وهناك أيضاً إشكالية كانت مطبقة في الكويت وهي اسناد منصب رئيس مجلس الوزراء لولي العهد وجرى في سنة 2003 تطور جديد وهو الفصل بين منصب ولاية العهد ومنصب رئيس الوزراء، وسنبين تأثير هذا التطور على العمل السياسي في دولة الكويت.

كما أن الكويت انفردت بعدم سحب الثقة من رئيس الوزراء والاكتفاء بعدم التعاون معه وسنبين أبعاد هذه الاشكاليات من خلال هذه الرسالة.

ثالثاً: أهداف الدراسة

تهدف الدراسة إلى تحقيق الأهداف الرئيسية الآتية:

1- بيان مفهوم الوزارة في النظام البرلماني.

2- بيان الإطار التنظيمي للوزارة في النظام البرلماني وفي دولة الكويت على وجه الخصوص.

3- توضيح أوجه التعاون بين الوزارة ومجلس الأمة في النظام الدستوري الكويتي، وكذلك أوجه الرقابة المتبادلة فيما بينهما في النظام الدستوري الكويتي.

رابعاً: أهمية الدراسة

الوزارة كونها العنصر الثاني من عناصر السلطة التنفيذية تقتضي بحث تكوين الوزارة حسب نص دستور الكويت وتشكيلها واختصاصاتها هي المواد من 123 – 133.

وكيفية اختيار رئيس الحكومة في دولة الكويت قبل فصل ولاية العهد من رئاسة مجلس الوزراء وتشكيل الحكومة في الكويت.

والتعرف على دور الوزارة وعلاقتها مع السلطة التشريعية والرقابة المتبادلة بينهم.

كما وتظهر أهمية هذه الدراسة أيضاً في بيان كيفية اختيار رئيس مجلس الوزراء في دولة الكويت ما بين ما كان مطبقاً في الماضي وهو أن يتولى ولي العهد رئاسة مجلس الوزراء وبين الحاضر إذ تم فصل ولاية العهد عن رئاسة مجلس الوزراء وكيفية تشكيل الحكومة في دولة الكويت، وبيان مدى التعاون بين السلطتين التشريعية والوزارة وكيفية الرقابة المتبادلة بينهما.

خامساً: أسئلة الدراسة

تطرح الدراسة الأسئلة الآتية، وستحاول الإجابة عنها:

1- ما طبيعة النظام البرلماني، وما علاقة نشأته بتطور الوزارة ؟

2- ما أهمية الوزارة في النظام البرلماني، وما خصائصها في ظل هذا النظام ؟

3- ما طبيعة النظام الدستوري الكويتي، وكيفية نشأة الوزارة في ظل الدستور الصادر عام 1962؟

4- ما مدى انسجام الأسس الدستورية الواردة في الدستور الكويتي بخصوص الوزارة مع خصائص الوزارة في النظام البرلماني ؟

5- ما مدى أخذ الدستور الكويتي بمبادئ النظام البرلماني بخصوص الوزارة ؟

6- ما العناصر المكونة للوزارة في النظام الدستوري الكويتي ؟

7- ما المركز القانوني للوزراء في الدستور الكويتي ؟

8- ما اختصاصات الوزارة في الدستور الكويتي ؟

9- كيف تمارس السلطتان التنفيذية والتشريعية فعلياً لوسائل الرقابة المتاحة لهما بموجب الدستور، وما مدى التعاون بين هاتين السلطتين ؟

سادساً: حدود الدراسة

الحدود الزمانية:

سيتم بحث موضوع هذه الدراسة في الفترة الزمنية الممتدة منذ صدور الدستور الكويتي عام 1962م وما طرأ عليه من تعديلات وحتى وقتنا الحالي، ليتسنى معرفة طبيعة النظام الدستوري للوزارة في النظام السياسي في دولة الكويت.

الحدود المكانية:

دولة الكويت فقط.

سابعاً: محددات الدراسة

تعد هذه الدراسة إحدى الدراسات القانونية التي تتناول موضوعاً مهمّاً من موضوعات القانون الدستوري، وهو الوزارة في النظام البرلماني وتطبيقها في دولة الكويت.

ثامناً: الإطار النظري للدراسة

تقسم هذه الدراسة إلى خمسة فصول رئيسية، تتناول في الفصل الأول مقدمة الدراسة والإطار النظري لها وذلك من خلال بيان فكرة عامة عن موضوعها ومشكلتها وأهدافها وأهميتها وحدودها ومحدداتها والدراسات السابقة ومنهجيتها.

أما الفصل الثاني فيتناول مفهوم الوزارة في النظام البرلماني، وذلك من خلال مبحثين، يتناول المبحث الأول نشأة النظام البرلماني وعلاقته بتطور الوزارة، في حين يتناول المبحث الثاني أهمية الوزارة وخصائصها في النظام البرلماني.

أما الفصل الثالث فتناول الإطار التنظيمي للوزارة في النظام الدستوري الكويتي، وفيه ثلاثة مباحث، المبحث الأول تكوين الوزارة، والمبحث الثاني المركز القانوني لأعضاء الوزارة، والمبحث الثالث اختصاصات الوزارة.

وقد تناول الفصل الرابع العلاقة بين الوزارة ومجلس الأمة في النظام الدستوري الكويتي، وفي مبحثين، يتناول المبحث الأول علاقات التعاون بين الوزارة ومجلس الأمة، والمبحث الثاني وسائل الرقابة المتبادلة بين الوزارة ومجلس الأمة.

أما الفصل الخامس فيتضمن الخاتمة والنتائج وأهم التوصيات.

تاسعاً: الدراسات السابقة

قام الباحث بالاطلاع على الدراسات السابقة حول موضوع هذه الدراسة، للاستعانة بها والإفادة منها لكونها تتعلق بموضوع الدراسة، ومنها:

اولاً: دراسة نصار، جابر جاد (2007) بعنوان: **الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت**[1].

هدفت هذه الدراسة إلى إبراز دور الاستجواب وسيلة للرقابة البرلمانية في مصر والكويت في ظل تناقضات الواقع العملي، وما يفرضه من ممارسات تجري في النصوص وتحريفها عن موضعها أحياناً، وتؤدي إلى تعطيلها أحياناً أخرى، وتوصلت الدراسة إلى نتيجة

---

[1] نصار، جابر جاد، "الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، مصر، (2007)، ص12.

تتمحور حول أن البرلمان إذ ما حسن تشكيله وتوفر له الاستقلال عن السلطة التنفيذية، فإنه سوف يدافع عن حقه بمراقبة الحكومة ومحاسبتها في حدود الدستور والقانون، وفي هذه الحال يظل لوسائل الرقابة على أعمال الحكومة فاعليتها ومنها الاستجواب وهو الأمر الذي حدث في الكويت أكثر من مرة.

أما دراستي التي تركز بالتفصيل على الاستجواب وتطبيقاته في دولة الكويت.

ثانياً: دراسة الدسوقي، إبراهيم (2001) بعنوان: **الاستجواب الوزاري**(1).

هدفت هذه الدراسة إلى تحديد مفهوم الاستجواب وعلاقته بأدوات الرقابة البرلمانية الأخرى كذلك الجوانب القانونية المتعلقة بطرح الثقة كأثر للاستجواب، وتوصلت هذه الدراسة إلى نتيجة مفادها أن التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وهي إحدى الركائز الأساسية لإقامة نظام دستوري يتسم بالاستمرارية في استقرار شؤون الدولة.

ثالثاً: دراسة مقاطع، محمد عبد المحسن (1998) بعنوان: **الوزارة البرلمانية في الكويت،** مجلة المحامي، جمعية المحامين الكويتية،السنة 22، ديسمبر(2).

هدفت هذه الدراسة إلى تحديد مفهوم الوزارة البرلمانية في الكويت في ضوء أحكام الدستور إذ تعد الوزارة البرلمانية أحد أهم مرتكزات النظام البرلماني، وتوصلت هذه الدراسة إلى نتيجة وجود أسس وأصول مهمة تشكل مع بعضها جوهر بناء الوزارة البرلمانية، ووفقاً لها تسير الوزارة في ظل الأنظمة البرلمانية، أما دراستي الحالية التي تركز على تطبيقات الوزارة البرلمانية منذ بداية الاستقرار وحتى العصر الحالي.

---

(1) الدسوقي، إبراهيم، "الاستجواب الوزاري"، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الثاني،(2001)، ص5 وما بعدها.

(2) مقاطع، عبد المحسن، بعنوان: الوزارة البرلمانية في الكويت، مجلة المحامي، جمعية المحامين الكويتية، 22 ديسمبر،(1998)، ص12.

رابعاً: دراسة مقاطع، محمد عبد المحسن (2002) بعنوان: **الاستجواب البرلماني للوزراء في الكويت**، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الثالث، السنة 26[1].

هدفت هذه الدراسة إلى تبنّي فكرة المساءلة السياسية للوزراء وهي أحد الأسس اللازمة للنظام البرلماني، وتوصلت هذه الدراسة إلى نتيجة مسؤولية الوزير سياسياً لا جنائياً ولا مدنياً نتيجة ما ظهر منه أو من وزارته أو من الأجهزة التابعة له من تقصير أو عجز أو خلل وتحمل الوزير جبراً عنه على ترك منصبه، وتتناول دراستي المساءلة السياسية بالتفصيل وتطبيقاتها في الكويت.

خامساً: دراسة طبطبائي، عادل(1997) بعنوان: **مفهوم البرنامج الوزاري في الدستور الكويتي**، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الأول، السنة 9[2].

هدفت هذه الدراسة إلى ركيزة مهمة من ركائز الوزارة في النظام البرلماني، ويتحمل بموجب تقديم الوزارة فور تشكيلها ببرنامجها أمام البرلمان، وتوصلت هذه الدراسة إلى مبدأ إلزام الوزارة بتقديم برنامجها فور تشكيلها أحد خصائص الوزارة في النظام البرلماني.

سادساً: دراسة طبطبائي، عادل(1995) بعنوان: **قاعدة التوقيع المجاور في النظام البرلماني**، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الثالث، السنة 9[3].

هدفت هذه الدراسة إلى أن التوقيع المجاور في النظام البرلماني يتطلب عملاً مشتركاً من رئيس الدولة والوزارة وتوصلت هذه الدراسة إلى نتيجة وجوب توقيع رئيس مجلس الوزراء

---

(1) مقاطع، محمد عبد المحسن، بعنوان: الاستجواب البرلماني للوزراء في الكويت، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الثالث، السنة 26،(2002).

(2) طبطبائي، عادل، بعنوان: مفهوم البرنامج الوزاري في الدستور الكويتي، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الأول، السنة 9 ،(1997).

(3) طبطبائي، عادل، بعنوان: قاعدة التوقيع المجاور في النظام البرلماني، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الثالث، السنة 9 ،(1995)، ص9.

أو الوزير بجانب توقيع رئيس الدولة، فدراستي التي جاءت شاملة للعمل المشترك بين الأمير والوزارة بالتفصيل.

سابعاً: دراسة عبيدان، فاطمة (2001) بعنوان: **لجان التحقيق البرلمانية**، دراسة أعدتها دائرة البحوث والدراسات لدى مجلس الأمة الكويتي [1].

هدفت هذه الدراسة إلى التعرف على لجان التحقيق البرلمانية كونها من وسائل الرقابة على السلطة التنفيذية بأن يتوصل البرلمان إلى الوقوف على حقيقة معينة عن طريق فحص عمل معين أو سياسة معينة، وتوصلت هذه الدراسة إلى إجراء يلجأ إليه البرلمان بقصد الاستنارة على ضوء يمكن أن يحدد موقفه، وقد كانت لجان التحقيق سبباً لتوتر العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ودراستي جاءت شاملة لكل مظاهر تدخل السلطة التنفيذية في أعمال السلطة التشريعية ومن ضمنها التحقيق البرلماني.

عاشراً: منهج الدراسة

تعتمد هذه الدراسة على المنهج النوعي (تحليل المضمون) وبه يحاول الباحث تحليل النصوص الدستورية في دولة الكويت والوقوف على ما اراده المشرع والاستعانة بآراء الفقهاء بخصوص الموضوعات المثارة في هذه الدراسة.

---

[1] عبيدان، فاطمة، بعنوان: لجان التحقيق البرلمانية، دراسة أعدتها دائرة البحوث والدراسات لدى مجلس الأمة الكويتي،(2001)،ص3.

الفصل الثاني

مفهوم الوزارة في النظام البرلماني

الوزارة هي صاحبة السلطة الفعلية والمهيمنة على إدارة شئون الدولة، وهي المسؤولة عن جميع تصرفاتها ، ولهذا فهي تعدّ المحور الذي يدور حول النظام البرلماني.

لا بد من بيان كيفية نشأة النظام البرلماني وعلاقته بتطور الوزارة، ومن ثم تحديد معنى الوزارة وبيان أهميتها في النظام البرلماني وخصائصها في ظل هذا النظام.

وعليه سأتناول مفهوم الوزارة في النظام البرلماني في مبحثين هما:

المبحث الأول: نشأة النظام البرلماني وعلاقته بتطور الوزارة.

المبحث الثاني: تحديد معنى الوزارة وبيان أهميتها وخصائصها في النظام البرلماني.

المبحث الأول

نشأة النظام البرلماني وعلاقته بتطور الوزارة

تعد الوزارة المحور الرئيسي الفعّال والطرف الثاني في السلطة التنفيذية في النظام البرلماني إذ يقع على عاتقها تحديد السياسة العامة للدولة الداخلية والخارجية، ومن ثم فإن الأمر يقتضي بيان كيفية نشأة هذا النظام، ومن ثم بيان علاقته بتطور الوزارة، ولا بد أيضاً من بيان كيفية نشأة الوزارة في ظل الدستور الكويتي الصادر عام 1962 وذلك بصورة موجزة في ثلاثة مطالب على النحو التالي:

المطلب الأول

نشأة النظام البرلماني

تعدّ بريطانيا مهد النظام البرلماني، وفي ظل هذا النظـام نـشأت وتطـورت فكـرة البرلمان، وأخذت سماته بالتبلور منذ صدر العهد الأعظم "الماغنا كارتـا" Magna Charta عام 1215م، الذي أكد الحرية الفردية، ووضع الأسس لاستـشارة البرلمـان عنـد فـرض الضرائب بعدّه ماسة بالحرية الفردية والبرلمان يمثل جموع الشعب مع وجوب شـراكته فـي اتخاذ القرارات ذات الأثر على هذا المجموع[1].

وبعد صدور العهد الكبير، احتفظ الملك بالسلطات مجتمعة وكان يمارسـها بواسـطة مجلسه الخاص، فهو الذي يصدر القوانين ويحكم بين المتنازعين، ويـشرف علـى الأعمـال الإدارية للدولة، ولم يتنازل عن جزء من هذه السلطات إلا نتيجة ما تعرض له من ضغط من قبل ممثلي الشعب، ومطالبتهم بتوزيع السلطات، والحد من صلاحياته وتوسيع سلطة البرلمان في التشريع والرقابة، وكذلك توسيع سلطة القضاء، وتسريع استقلاله حتى يتمكن مـن فـض المنازعات وتطبيق أحكام القانون[2].

وفي بدايات القرن الرابع عشر تزايدت الاحتجاجات على تدخل الملك المـستمر فـي فرض الضرائب وفي إحداث التشريعات الجديدة وإقرارها وإجراء التعديلات علـى الـساري منها، فكانت نتيجة هذه الاحتجاجات أن صدر قانون خلال عام 1337م منح البرلمان سلطات عدة منها سلطة إصدار القوانين، وسلطة مراقبة مجلس الملك[3].

---

(1) عويدات، عبده، "النظم السياسية في لبنان والبلادالعربية والعالم"، منشورات عويدات، بيروت، الطبعة الثانية،(1961)، ص97. وخليل، محسن، "النظم السياسية والدستور اللبناني"، دار النهضة العربية، بيروت،(1973)، ص297. والعنبكي، مجيد حميد، "الدستور البريطاني، الملامح الأساسية لغاية "1975، ج1، المكتبة الوطنية، بغداد،(2003)، ص15.

(2) عويدات، عبده، "مرجع سابق، ص98.

(3) عويدات، عبده، "مرجع سابق، ص99.

مما تقدم نرى أن هنالك إنجازين قد تحققا جراء المطالبة المستمرة لممثلي الشعب:

الأول: يتمثل بموافقة الملك على إشراك البرلمان في التشريع والمراقبة.

الثاني: يتمثل بدورية عقد اجتماع البرلمان سنوياً بعد أن كان يجتمع بمواعيد غير ثابتة ومقيدة برغبة الملك.

وقد استمرت حالة الصراع والتنافس بين الملك والبرلمان على مدى الفترات المتتالية، ويمكن القول بأن إصرار البرلمان لاحقاً على رفض تصرفات الملك وانفراده ومجلسه الخاص بإصدار القوانين دون استشارة البرلمان حتى لا يتمكن من إعطاء رأيه فيها والمشاركة بإقرارها، حدا بالملك هنري الخامس في عام 1414م إلى الإقرار بعدم إصدار أي تشريع إلا بموافقة البرلمان، فكانت هذه الخطوة الأولى باتجاه مشاركة البرلمان بأعمال التشريع، وبدأ البرلمان بتقديم مشاريع القوانين وأصبحت حقاً من حقوقه، بالإضافة للحقوق السابقة التي تم اكتسابها، وتمثلت بالصرف والرقابة المالية وفرض الضرائب وإقرارها، الأمر الذي مكّن البرلمان من مشاركة الملك إصدار القرارات، وعدم الاستفراد بها بعدّها من صلاحيات الملك المطلقة ومجلسه فقط[1].

إن هذه الإنجازات التي حققها البرلمان في بريطانيا، واستقرار هذه الأصول قد عبرت عن المفهوم الأول لمبدأ الفصل بين السلطات، والتعاون بينها دون أن تتمتع إحداها بالقوة على حساب الأخرى.

وعدا هذه الحقوق المتعلقة بالبرلمان تحققت إنجازات مهمة أيضاً، تمثلت بتثبيت أكثر القواعد الدستورية المتبعة في بريطانيا أهمية منها: وضع قواعد لقانون وراثة العرش، وانتقال سلطة الملك لمجلس الوزراء، واستقلال السلطة القضائية.

---

[1] عويدات، عبده، مرجع سابق، ص99.

ومع توالي التطورات والإصلاحات الدستورية نتيجة لتطور المجتمع البريطاني ونهضته والنهضة الأوروبية والإصلاح السياسي، بدأت تتضح معالم الحياة البرلمانية بشكل أفضل، وبرز مجلس العموم ممثلاً للشعب البريطانيا على حساب مجلس اللوردات بعدّه مجلساً منتخباً، وأصبحت الوزارة ومصيرها متوقفاً على ثقة هذا المجلس إذ صدر قانون البرلمان عام 1911م الذي أقر اختصاصات مهمة لمجلس العموم من ضمنها إقرار الميزانية واستقرار مبدأ مسؤولية الوزارة أمام مجلس العموم(1).

بناءً على ما تقدم نستطيع القول، إن استقرار دور السلطة التشريعية وتعزيزه جاء نتيجة طبيعية لتراكمات تاريخية أفرزت أيضاً ثنائية السلطة التنفيذية المتكونة من رئيس دولة غير مسؤول (الملك)، ووزارة مسؤولة أمام البرلمان، مع وجود قدر من التعاون والرقابة بين هذه السلطات، فشكلت هذه المبادئ الأسس العامة للنظام البرلماني.

وقد تدارك النظام السياسي البريطاني المرتكز على قواعد النظام البرلماني إمكانية وقوع الاختلاف بين السلطتين التنفيذية والتشريعية وعدم التعاون بينهما، فاعتمد وسائل عدة للرقابة والتأثير المتبادل، أوجد قواعد لهذه الوسائل شكلت الخصائص العامة لهذا النظام، وهذه الوسائل التي انحصرت في المسؤولية الوزارية أمام البرلمان وفي حق الوزارة في حل البرلمان.

المطلب الثاني

علاقة نشأة النظام البرلماني بتطور الوزارة

---

(1) العنبكي، مجيد حميد، مرجع سابق، ص17.

وتجد الوزارة جذورها الأولى في ظل النظام البرلماني الإنجليزي، الذي أرسى قواعد النظام البرلماني، بما في ذلك فكرة الوزارة عبر تطوّر تاريخي طويل ومهـمّ كـان للتقاليـد والأعراف المكونة لهذا النظام دورها الأساسي في إرساء أصول الوزارة وتحديد مفهومهـا، ووضع الضوابط التي تحكمها[1].

ومن ثم فإن تطور النظام البرلماني في إنجلترا انعكس علـى تطـور تـاريخ نظـام الوزارة[2]، وتاريخ الوزارة في إنجلترا يبدأ من تاريخ "مجلس الملك الخاص"[3]، فما مجلـس الملك الخاص الذي نشأ وتطور حتى انتهى إلى ما يسمى بالوزارة أو مجلس الوزراء ؟

لقد كان ملوك إنجلترا فيما مضى هم الذين يسيّرون الأمور في الدولة مباشرة يعاونهم في أداء هذه المهمة جماعة من الموظفين وعدد من المجالس المختلفة وظل هذا النظام سـائداً عدة قرون[4]. وكانت المجالس التي تعاون الملك في مهمة الحكم أربعة، هي: المجلس العـام وكان يسمى أيضاً بمحكمة البرلمان، والمجلس الكبير، وهو النواة التي تكوّن منهـا مجلـس اللوردات، والمجلس الخاص أو مجلس القضاة، ومجلس القانون وكان أعضاؤه من القضاة[5].

ومع ذلك ففي خلال القرن الرابع عشر استطاع مجلس العموم أن ينشئ لنفسـه حقـاً مؤداه اتهام رجال الملك – أي وزرائه ومستشاريه – إلا أن هذا الاتهام كان لا بد أن ينـصب

---

(1) المقاطع، محمد عبد المحسن، "الوزارة البرلمانية "، مرجع سابق، ص12.

(2) عثمان، حسين عثمان محمد،" النظم السياسية"، مرجع سابق، ص320.

(3) الباز، علي، "المفصل في النظام الدستوري الكويتي"، مطبوعات أكاديمية الشرطة، الكويت،(1988)، ص154.

(4) دوفرجيه، موريس، "المؤسسات السياسية القانون الدستوري"، ترجمة جورج سعد، الؤسسة الجامعية للدرسات والنشر، بيروت، الطبعة الأولي،(1992).

(5) عويدات، عبده، مرجع سابق، ص105.

على إسناد جريمة للوزير، أي أنه كان اتهاماً جنائياً وليس سياسياً، وكان لا يؤدي إلى مسؤولية المتهم فلا تترتب عليه مسؤولية الوزارة بالتضامن مع زميلهم[1].

واستمر الوضع على هذا النحو حتى القرن السابع عشر، فمنذ هذا التاريخ بدأت مسؤولية الوزارة السياسية، وقد استطاع مجلس العموم أن يتخذ عن طريق الاتهام وسيلة لوقف الملك عند حده ومحاربة إرادته ونزعاته في المسائل ذات الأهمية الكبرى، حماية لمصالح البلاد[2].

حدث بعد ذلك تطور في إنجلترا أدى إلى اندثار المجلس الخاص وحلت محله فئة قليلة انفصلت عنه منذ القرن السادس عشر، وكانت تلك الفئة تسمى في البداية بلجنة الدولة ثم أصبحت تمثل اسم الوزارة، ويمكن القول بأن هيكل الوزارة بدأ يتضح منذ عهد شارل الثاني، ثم سار في طريق التطور حتى بلغ وضعه الحالي[3].

وكانت مهمة الوزارة العمل على تنفيذ سياسة معينة تحظى بتأييد أغلبية مجلس العموم، وكانت الوزارة تظل في ممارسة عملها ومباشرة وظيفتها ما دامت حائزة لثقة البرلمان وكذلك الرأي العام[4].

هذا ولم يكن للوزارة رئيس بالمعنى المعروف الآن، وإنما كان يرأسها أحد الوزراء ممن لهم حظوة ومكانة لدى الملك.

---

(1) خليل، محسن، "النظم الساسية والقانون الدستوري"، منشأة المعارف، الاسكندرية، طبعة ثانية،(1982)، ص320. والباز، علي،" المفصل في النظام الدستوري"، مرجع سابق، ص156.

(2) دوفرجيه، موريس، مرجع سابق، ص225.

(3) عثمان، حسين عثمان محمد، مرجع سابق، ص322. والباز، علي،" المفصل في النظام الدستوري"، مرجع سابق، ص157.

(4) دوفروجيه، موريس، مرجع سابق، ص228.

وتبلور كيان الوزارة في عهد الملك جورج الأول، وتميزت عن المجلس الخـــاص، إذ انفصلت عنه نهائياً ولم تعد لجنة من لجانه، وأصبحت هي المنوط بها رسم وتقرير الـــسياسة العامة للبلاد والقيام بتنفيذها، وظهر مركز رئيس الوزارة، وسار التطور بهيئة الوزارة خطوط أخرى فأصبح الوزراء هم قادة الحزب الغالب في الانتخابات البرلمانية(1).

وهكذا يتضح من الاستعراض التاريخي الموجز لتطور الوزارة أهميتها والمكانة التي تحتلها في ظل النظام البرلماني الإنجليزي بصورة خاصة، وهو ما يمكن أن يـــنعكس علـــى طبيعة الوزارة في دولة الكويت وتطبيق مبادئه عليها أيضاً.

المطلب الثالث

نشأة الوزارة في الدستور الكويتي

بعد أن حصلت الكويت على استقلالها في عهد الشيخ عبد الله السالم الصباح بتـــاريخ 1961/06/19 بدأت مرحلة سياسية جديدة إذ بدأ المسؤولون فيها التمهيد لقيام نظام دستوري ديمقراطي يكفل لهم حقوقهم وحرياتهم ويكون لهم دور في المشاركة في الحكم وإدارة شـــئون البلاد، إذ صدر مرسوم أميري في 26 اغسطس 1961 بالدعوي لإجراء انتخابـــات عامـــه لمجلس تأسيسي يتولّى إعداد دستور دائم للبلاد وبعد أن انتهي المجلس التأسيسي من وضـــع الدستور، وبيّن نظام الحكم على أساس المبادئ الديمقراطية المستوحاة مـــن واقـــع الكويـــت وأهدافها، وبعدها تم رفع الدستور إلي الأمير وصادق عليه وأصدره في 11 نوفمبر 1962، ونشره في الجريدة الرسمية في اليوم التالي بتاريخ 1962/11/12.كما نصت المادة (182) " ينشر هذا الدستور في الجريدة الرسمية ويعمل به من تاريخ اجتماع مجلس الأمة علـــى ألا يتأخر هذا الاجتماع عن شهر يناير سنة 1963 ".

---

(1) دوفروجيه، موريس، مرجع سابق ، ص230.

وصدر بعد ذلك قانون رقم 35 بعام 1962 في شأن انتخاب أعضاء مجلس الأمة الكويتي وأجريت هذه الانتخابات بتاريخ 1963/01/23[1] . وتطبيقاً لنص المادة (57) من الدستور التي تقول: " يعاد تشكيل الوزارة على النحو المبين بالمادة السابقة عند بدء كل فصل تشريعي لمجلس الأمة ".

وقدمت الوزارة التي شكلت في فترة الانتقال استقالتها يوم 1963/01/25. شكلت وزارة وفقاً للأسس الدستورية الجديدة في 1963/01/28 [2] . وتعدّ هذه الوزارة هي الوزارة الأولى في النظام البرلماني الكويتي.

يأخذ النظام الدستوري في الكويت بمبدأ الفصل بين السلطات مع تعاونها ولا يجوز لأي سلطة أن تتنازل عن كل أو بعض اختصاصاتها بحسب المادة (50) من الدستور الكويتي لعام 1962م[3].

إن صراحة النص الدستوري تؤكد على توازن السلطات وتعاونها مع توافر أشكال الرقابة المتبادلة بينها، وتتكون السلطات الدستورية في الكويت من السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والسلطة القضائية.

يمارس السلطة التنفيذية الأمير ومجلس الوزراء، فالأمير هو رئيس الدولة وذاته مصونة لا تمس، ويتولى سلطاته بواسطة وزرائه الذين يعينهم بعد المشاورات التقليدية مع أعضاء مجلس الأمة.

---

(1) مقاطع، محمد عبد المحسن (الوسيط في النظام الدستوري) ص155.

(2) الصالح، عثمان عبد الملك، النظام الدستوري والمؤسسات السساسية في الكويت، ص180.

(3) تنص المادة (50) من الدستور الكويتي (يقوم نظام الحكم على أساس فصل السلطات مع تعاونها وفقاً لأحكام الدستور. ولا يجوز لأي سلطة منها النزول عن كل أو بعد إختصاصها المنصوص عليها في هذا الدستور).

وقد منح الدستور رئيس الدولة بالإضافة إلى تعيين رئيس وأعضاء مجلس الوزراء صلاحيات واختصاصات أهمها: حق اقتراح القوانين والتصديق عليها وإصدارها، وحق إصدار مراسيم لها قوة القانون في حال عدم انعقاد مجلس الأمة بشرط عدم مخالفتها لأحكام الدستور[1].

أما مجلس الوزراء، فهو المهيمن على مصالح الدولة، ويمارس سلطته لتحقيق سياستها العامة وتنفيذها، ويشرف على سير العمل في الإدارات الحكومية كافة، ويتكون مجلس الوزراء من رئيس معين من الأمير ومسؤول أمامه لا أمام مجلس الأمة، ولا تطرح الثقة به.

إلا أن لمجلس الأمة طرح عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، ورفع الأمر لرئيس الدولة، وله في هذه الحالة إما إعفاء رئيس مجلس الوزراء وتعيين وزارة جديدة أو حل مجلس الأمة، وإذا حل الأمير مجلس الأمة وجرت انتخابات جديدة، وأصدر المجلس قراراً بعدم التعاون مع رئيس مجلس الوزراء فعليه اعتزال منصبه من تاريخ قرار المجلس وعلى الأمير تشكيل وزارة جديدة[2].

أما الوزراء فكل وزير مسؤول أمام مجلس الأمة عن أعمال وزارته ويجوز طرح الثقة به[3].

---

(1) راجع الفصل الثاني من الباب الرابع من الدستور الكويتي.

(2) تنص المادة (58) من الدستور الكويتي على (رئيس مجلس الوزراء والوزراء مسؤولون بالتضامن أمام الأمير عن السياسة العامة للدولة، كما يسأل كل وزير أمامه عن أعمال وزارته). والمادة (102) على (لا يتولى رئيس مجلس الوزراء أي وزارة، ولا يطرح في مجلس الأمة موضوع الثقة به. ومع ذلك...).

(3) تنص المادة (101) من الدستور الكويتي على (كل وزير مسؤول لدى مجلس الأمة عن أعمال وزارته، وإذا قرر المجلس عدم الثقة بأحد الوزراء اعتبر معتزلاً للوزارة من تاريخ قرار عدم الثقة ويقدم استقالته فوراً. ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزيرا إلا بناء على رغبته أو طلب موقع من عشرة أعضاء اثر مناقشة استجواب موجه إليه. ولا يجوز للمجلس أن يصدر قراره في الطلب قبل سبعة ايام من تقديمه).

نلاحظ مما تقدم أن مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والمسؤولية التـضامنية لمجلـس الوزراء تكون أمام الأمير وحده، أما مسؤولية الوزير الفردية فهي أمام مجلس الأمة، وهـذا القيد الدستوري لا ينسجم مع المبادئ العامة للنظام البرلماني الذي يحدد مـسؤولية الـوزارة التضامنية أو الفردية أمام المجلس النيابي المنتخب المعبر عن إرادة الشعب.

المبحث الثاني

طبيعة الوزارة في النظام البرلماني

إن كان رئيس الدولة يمثل المكون الأول من مكونات السلطة التنفيذية فـان الـوزارة تمثل المكون الثاني وذلك تطبيقاً للنظام البرلماني الذي يقوم علي ثنائية الجهاز التنفيذي المتمثل برئيس الدولة والوزارة وطبيعة المبحث المكون الثاني " الوزارة "؛ لـذلك سـأتناول أهميـة الوزارة في النظام البرلماني ومن ثم خصائصها، ومدى الأخذ بها فـي النظـام الدسـتوري الكويتي، وسأقسمه على النحو التالي:

المطلب الأول

أهمية الوزارة في النظام البرلماني

تعد الوزارة حجر الزاوية في النظام البرلماني الذي يتميز بالمركز الخاص للـوزارة تجاه رئيس الدولة الذي يعينها من ناحية، وتجاه السلطة التشريعية التي تسأل أمامها من ناحية أخرى، وهي الوسيط بين رئيس الدولة والبرلمان وهمزة الوصل بينهما[1].

ونظراً للأهمية الخاصة التي تحتلها الوزارة في النظام البرلماني، فقد وصفها بعـض فقهاء القانون الدستوري[1] بحكومة الوزارة، اعترافاً بالمكانة التي تحتلها الوزارة في النظـام

---

[1] سالم، مريم عبد الله وآخرون، "صلاحيات رئيس مجلس الوزراء والوزراء"، بحث أعده قسم الدراسات القانونية لدى إدارة البحوث والدراسات، مجلس الأمة، الكويت،(2007)، ص1.

البرلماني، فالوزارة تعد إحدى أهم مرتكزات النظام البرلماني؛ لأنها تجسد مبدأ السيادة الشعبية وفكرتها في أفضل صورها الممكنة[2]، فالمبدأ الديمقراطي الذي يردد دائماً بعد أن أطلقه الرئيس الأمريكي إبراهام لنكولن وهو "حكم الشعب بواسطة الشعب لمصلحة الشعب"[3] مبدأ انعكس صداه في الدساتير الديمقراطية المختلفة ومنها الدستور الكويتي في المادة (6) [4].

إذ إن الوزارة تشكل من بين أعضاء المجالس المنتخبة "البرلمان" بما يمكنها من تنفيذ برنامجها الذي انتخبت على أساسه من جهة، ويمكن بقية أعضاء البرلمان من مراقبتها ومحاسبتها على ضوء ذلك البرنامج من جهة أخرى[5]. كما أن الوزارة تمثل بعداً شعبياً مهماً تعزيزاً لفكرة تداول السلطة، بعدّها عملية متحركة في تنوع الوزراء وتعدد الوزارات بما يثري تجربة الدولة سياسياً، ويدعم فكرة المنافسة في دعم جهود التنمية الوطنية، ترسيخاً لفكرة الدولة المستقرة أصولاً والمتنامية جهوداً وبرامج وسياسات، وفقاً للمتغيرات التي تلحقها استجابة لمتطلبات التطور والظروف المستجدة سياسياً واقتصادياً واجتماعياً[6].

وتقديراً لأهمية الوزارة، فقد اهتم المشرّع الدستوري الكويتي اهتماماً بالغاً، إذ نظم الوزارة في الفرع الأول من الفصل الرابع من الباب الرابع[7].

---

[1] المقاطع، محمد عبد المحسن، "الوسيط في النظام الدستوري"، مرجع سابق، ص254. والصالح، عثمان عبد الملك، مرجع سابق، ص323. والباز، علي السيد، "السلطات العامة"، مرجع سابق، ص156.

[2] الصالح، عثمان عبد المالك، مرجع سابق، ص324.

[3] نقلا عن: المقاطع، محمد عبد المحسن، "الوسيط في النظام الدستوري"، مرجع سابق، ص258.

[4] "نظام الحكم في الكويت ديمقراطي السيادة فيه للأمة مصدر السلطات جميعاً، وتكون ممارسة السيادة على الوجه المبين بهذا الدستور".

[5] انظر المذكرة التفسيرية للدستور الكويتي في التصور العام للنظام، ص85.

[6] المقاطع، محمد عبد المحسن، "الوزارة البرلمانية"، مرجع سابق، ص30.

[7] خصص لها إحدى عشر مادة من مواد الدستور الكويتي (123 – 133).

المطلب الثاني

خصائص الوزارة في النظام البرلماني

تتسم الوزارة في النظام البرلماني بعدة خصائص وهي:

أولاً: استناد الوزارة إلى ثقة البرلمان:

لما كانت الوزارة في النظام البرلماني لا تستطيع البقاء في الحكم دون حصولها على ثقة البرلمان، فإن رئيس الدولة يكون مقيداً في اختيار رئيس الوزارة – الوزير الأول – من حزب الأغلبية. وإذا كان رئيس الدولة يملك من الناحية النظرية حق تعيين رئيس الوزراء وإقالة الوزارة، إلا أنه يكون مقيداً من الناحية العملية بوزن الأغلبية البرلمانية، ومدى الثقة التي تنالها الوزارة المعينة أو المقالة من جانب هذه الأغلبية، ثم يقوم رئيس الوزراء بانتقاء زملائه من قيادة حزبه إذا كان هنالك حزب واحد قد أحرز الأغلبية، وتسمى هذه الوزارة "وزارة الاستحقاق الانتخابي"، وفي هذه الحالة تشكل الوزارة على ضوء نتائج الانتخابات التي تجري في البلاد، وعلى ضوئها يتم تكليف مرشح أكبر كتلة برلمانية بتشكيل الوزارة الذي يأخذ على عاتقه تسمية مرشحين عن كل الكتل البرلمانية الفائزة، وبمقياس حجمها في البرلمان[1].

والكتلة البرلمانية أوسع من القائمة الانتخابية إذ بالإمكان انضمام عدة قوائم لتشكيل كتلة برلمانية، وهذا ما يتم عند التغاضي عن مجاميع من القوائم لصغر حجمها، فيتم انضمام بعضها بعضها الآخر، فتشكل كتلة برلمانية يحسب لها حساب في تشكيل الوزارة وفي البرلمان.

---

[1] دوفرجيه، موريس، مرجع سابق، ص254.

وتكون الوزارة برلمانية، عندما تنبثق عن إرادة مجلس النواب، وتكون مسؤولة أمامه وتخضع أعمالها لرقابته، وللبرلمان أن يسحب الثقة منها بعد استجواب رئيس مجلس الوزراء. ويتميز هذا النظام بالتمييز بين رئيس الدولة ورئيس الوزراء، إذ يتمتع رئيس الوزراء بالصلاحيات الفعلية، لأنه المسؤول أمام البرلمان[1].

وترد وزارة الوفاق الوطني ضمن القاموس السياسي في البلاد، وهي لا تخرج عن الوزارة الائتلافية – ولكن هذه الوزارة يجتمع أعضاؤها في أهداف واحدة للإنقاذ الوطني. فالبلدان التي تمر بظروف صعبة، تحتاج إلى منهاج متكامل متفق عليه من قبل كافة العناصر والقوى الوطنية، للمساهمة في قيادة الدولة. وهذا المنهاج أو البرنامج الوزاري يعد وفق متطلبات الوفاق الوطني لخروج البلد من الأزمة التي يتعرض لها[2].

ويؤدي نظام التمثيل النسبي إلى تعدد الأحزاب، بحيث يصعب على أي منها تحقيق أغلبية برلمانية قوية تتمكن من تشكيل وزارة متجانسة قادرة على تحمل تيارات النقد والأسئلة والاستجوابات والتصدي لأي اقتراح يطرح الثقة بالوزارة. لذلك فإن الأحزاب في حالة التعدد الحزبي تسعى إلى إقامة بعض التكتلات داخل البرلمان من أجل دعم حزب قوي ليتمكن من تشكيل حكومته، وتوزّع فيها الحقائب الوزارية على أعضاء أحزاب هذا الائتلاف، بحيث يعطي كل حزب عدداً معيناً من الوزارات يتناسب مع أهميته التي تقاس بعدد المقاعد التي أحرزها في البرلمان.

---

(1) المقاطع، محمد عبد المحسن،"الوزارة البرلمانية"، مرجع سابق، ص32.

(2) عبد اللطيف، وائل، " أصول العمل النيابي البرلماني"، دون دار نشر، دون طبعة،(2005)، ص274.

ثانياً: الوزارة وحدة متجانسة متضامنة:

تكون الوزارة في النظام البرلماني وحدة واحدة، أي هيئة جماعية مميزة، وهذه الهيئة تسمى (مجلس الوزراء). ويختص هذا المجلس برسم السياسة العامة للدولة، يضع فيها وحدة العمل الوزاري واتساقه. كما وتعدّ الوزارة في النظام البرلماني هيئة متجانسة. وتوفر عنصر التجانس بين أعضاء الوزارة يعد نتيجة طبيعية لفكرة الوحدة والاتساق. فإذا كانت الوزارة هي التي تقوم برسم السياسة العامة، وتسهر على إدارة مصالح الدولة، فإن ذلك يتطلب وجود قدر من التجانس والانسجام بين أعضائها، وهذا التجانس والانسجام يتم تحقيقه بقيام رئيس الوزراء باختيار زملائه من قيادات حزبه ذوي الميول والأفكار السياسية الواحدة[1].

ثالثاً: الوزارة أداة للحكم والتقرير:

إن وضع الوزارة في النظام البرلماني وضع متميز، فالوزارة أداة للحكم والتقرير، إذ تملك في المجال الدستوري سلطة ألبت في شأن السياسة العامة للدولة ورسمها وتنفيذها، فهي هيئة لها كيان ذاتي متميز عن رئيس الدولة، وعن البرلمان، فهي التي تسأل وحدها عن سياسة وإدارة دفة الحكم في الدولة أمام البرلمان[2].

إن القاعدة المألوفة في النظام البرلماني هي أن الوزراء يأتون من البرلمان، ولو أن هذه القاعدة ليست مطلقة، إذ يجوز أن يكون الوزراء غير برلمانيين، يأتون من خارج البرلمان. والنظام البرلماني يجيز كأصل عام دخول الوزراء في البرلمان، حتى ولو لم يكونوا

---

(1) متولي، عبد الحميد، مرجع سابق، ص317.

(2) عثمان، حسين عثمان محمد، مرجع سابق، ص255.

أعضاء فيه، وهم يجلسون في ذات القاعة مع الأعضاء ويسمح لهم أيضاً الاشتراك في مناقشات المجلس[1].

رابعاً: الوزارة في النظام البرلماني مسؤولة أمام البرلمان:

وتتجسد في المسؤولية السياسية التي تشمل جميع أعمال الوزراء وتصرفاتهم، إيجابية كانت أو سلبية، مشروعة أو غير مشروعة، عمدية كانت أو غير عمدية[2].

وهذه المسؤولية توصف بأنها سياسية بالنظر إلى طبيعة الجزاء الذي يترتب على ثبوتها، وهو جزاء سياسي فقط، وهو استقالة الوزارة أو عزل الوزير، وذلك في حالة عدم موافقة البرلمان على سياسة هذه الوزارة أو سياسة هذا الوزير، والمسؤولية السياسية قد تكون فردية، وتعني أن كل وزير يكون مسؤولاً شخصياً عن أعمال وزارته.

وما يميز الوزارة في النظام البرلماني هو المسؤولية الجماعية أو التضامنية عن القرارات الصادرة عنها. ومن ثم إذا ما صوت البرلمان بعدم الثقة بالوزارة، فإن ذلك يعني حجب الثقة عن أعضاء الوزارة جميعهم[3]؛ وذلك لأن جميع أعضاء الوزارة مسؤولون بالتضامن عن السياسة العامة للوزارة، ومن ثم لا يستطيع أحد الوزراء أن يتنصل من المسؤولية على أساس أنه كان غائباً أو أنه غير موافق عليها لأن قرارات مجلس الوزراء تصدر بالإجماع أو بالأغلبية [4].

---

(1) المقاطع، محمد عبد المحسن، "الوزارة البرلمانية"، مرجع سابق، ص38. والباز، علي، "صور النظام النيابي"، مرجع سابق، ص99.

(2) ليلة، محمد كامل، مرجع سابق، ص519.

(3) المقاطع، محمد عبد المحسن، "الوزارة البرلمانية"، مرجع سابق، ص40. والباز، علي، "صور النظام النيابي"، مرجع سابق، ص100.

(4) عثمان، حسين عثمان محمد، مرجع سابق، ص256.

المطلب الثالث

مدى أخذ النظام الدستوري الكويتي بخصائص الوزارة في النظام البرلماني

يجمع النظام الدستوري الكويتي – شأنه شأن غالبية الدساتير العربية الحالية – بين مظاهر متعددة لكل من النظامين البرلماني والرئاسي، إذ يمارس رئيس الدولة دوراً فعالاً في أعمال السلطة التنفيذية، مع مراعاة ضرورة تحمل الوزارة لمسؤوليتها السياسية أمام البرلمان عن تلك الأعمال، وكأنها صادرة منها[1].

وبعد دراسة واقع النظام الدستوري الكويتي، فإننا نجد أن هذا النظام قد أخذ بمعظم خصائص الوزارة في النظام البرلماني وساير بعضها وابتعد إلى حد ما عن بعضها الآخر، على النحو التالي:

أولاً: عدم مسؤولية الأمير وتحمل الوزارة تبعة المسؤولية:

نصت المادة (54) من الدستور الكويتي على أن: "الأمير رئيس الدولة، وذاته مصونة لا تمس" وهوما يعني عدم جواز مساءلة الأمير سياسياً عن أعماله بصفة مباشرة، وأكدت ذلك المذكرة التفسيرية للدستور، كما أبعد عنه مسببات التبعة وذلك بالنص على أن رئيس الدولة يتولى سلطاته بواسطة وزرائه"[2]. وعليه فإن مقتضيات تبنّي هذا المبدأ استلزمت أن يتم إيجاد جهة أخرى إلى جانب الأمير في الدولة في ظل النظام البرلماني تتحمل المسؤولية وهو رئيس مجلس الوزراء والوزراء، وبناءً عليه نشأت فكرة أو مبدأ "ازدواج الجهاز التنفيذي" في ظل النظام البرلماني، حيث هناك ملك يسود ولا يتمتع بصلاحيات حكم، وهناك وزارة مسؤولة تتولى تصريف شؤون الحكم الخاصة بالسلطة التنفيذية أو "الحكومة" كما يطلق عليها أحياناً[3].

---

(1) الباز، علي، "صور النظام النيابي"، مرجع سابق، ص40، ص45.

(2) المذكرة التفسيرية للدستور، التصوير العام للنظام الدستوري، ص51.

(3) عبد اللطيف، وائل، "اصول العمل النيابي البرلماني"، دار النشر دون طبعة،(2005)، ص190.

ولقد انعكس هذا المبدأ البرلماني المهم في المادة (55) من الدستور الكويتي، والتي تقرر بأن: "يتولى الأمير سلطاته بواسطة وزرائه"، وتعدّ المسؤولية الوزارية التي جسدتها هذه المادة حجر الزاوية في بناء الوزارة في الكويت.

وهناك إلى جانب مسؤولية الوزراء السياسية أمام مجلس الأمة رقابة الرأي العام التي لا شك في أن الحكم الديمقراطي يأخذ بيدها ويوفر مقوماتها وضماناتها، ويجعل منها مع الزمن العمود الفقري في شعبية الحكم[1].

وفي ضوء ما تقدم، نجد أن الدستور الكويتي قد تبنّى أحد أهم خصائص الوزارة، ألا وهو مسؤوليتها أمام البرلمان.

ثانياً: ضرورة أن يكون الوزراء أعضاء في البرلمان:

حاول الدستور الكويتي أن يوازن بين فكرة ضرورة أن يكون الوزراء من الأعضاء المنتخبين، وفقاً للمستقر في النظام البرلماني بعدّه أساساً مهماً للوزارة، وبين فكرة السماح لبعض أبناء الأسرة الحاكمة من جهة[2]، والمختصين من أبناء الشعب من جهة أخرى، للمشاركة في الوزارة كي يتدربوا على العمل السياسي بشكل خاص ويسهموا بخبراتهم وجهودهم الفنية والاختصاصية بشكل عام، فكان من مقتضيات ذلك التوازن أن عمد الدستور الكويتي إلى تبنّي "الوزارة البرلمانية الناقصة"[3]، أي تلك التي يكون أعضاؤها من البرلمان، مع وجود بعض الأعضاء من خارج البرلمان، تبعاً للموجبات والمبررات التي دعت رئيس الوزراء والأمير لاختيارهم وطلب مشاركتهم في الوزارة، وهو ما نصت عليه المادة (56)

---

(1) المقاطع، محمد عبد لمحسن، "الوسيط في النظام الدستوري"، مرجع سابق، ص301.

(2) انظر في ذلك المذكرة التفسيرية في التصوير العام للنظام، ص59. وانظر في ذلك أيضا: الصالح، عثمان عبدالملك، مرجع سابق. وانظر أيضا: الطبطبائي، عادل، "النظام الدستوري في الكويت"، مرجع سابق، ص524 وما بعدها. وانظر أيضا: الجمل، يحي، مرجع سابق، ص92.

(3) الصالح، عثمان عبد الملك، مرجع سابق، ص334.

من الدستور: "يعيّن الأمير رئيس الوزراء بعد المشاورات التقليدية، ويعفيه من منصبه، كما يعيّن الوزراء ويعفيهم من مناصبهم بناءً على ترشيح من رئيس مجلس الوزراء، ويكون تعيين الوزراء من أعضاء مجلس الأمة ومن غيرهم، ولا يزيد عدد الوزراء جميعاً على ثلث عدد أعضاء مجلس الأمة".

أي أن الحل الذي أخذ به الدستور الكويتي ونحن نؤيده وإن كان قد خرج به عن منطق النظام البرلماني التقليدي وفقاً لما سبق وأنْ بينّاه، إلا أنه لا يزال محافظاً على أصول ذلك النظام ومقتضياته، والتي منها على وجه الخصوص اختيار الوزارة البرلمانية، خصوصاً وأن الدستور في نص المادة المذكورة قد قدم أعضاء الوزارة من بين أعضاء البرلمان، على أولئك الذين سيكونون من خارجه، ويرى الباحث أن هذا التقدير مقصود بذاته وله مدلولاته المحددة في الاتجاه نحو تغليب وترجيح الأعضاء المنتخبين على من سواهم في التشكيل الوزاري للوزارة البرلمانية، في النظام البرلماني الذي تبنّاه الدستور الكويتي. وقد قيل في هذا الشأن "أن الأصل هو التعيين من بين أعضاء مجلس الأمة، والاستثناء جواز تعيين الوزراء من غيرهم"(1).

ولعل ما يؤكد صحة ذلك، هو التعليق المهم الذي أوضحته المذكرة التفسيرية حول هذا الموضوع، مؤكدة على المبدأ ابتداء ومبررة الخروج الاستثنائي عليه، مع ضرورة الالتزام بإظهار المبدأ وإعماله تجاوباً مع طبيعة النظام البرلماني في الكويت، إذ جاء في هذه المذكرة: "اقتضت ظروف الملاءمة ومراعاة واقع الكويت كذلك ألا يؤخذ على نحو مطلق بالقاعدة البرلمانية التي توجب أن يختار الوزراء من بين أعضاء البرلمان، ومن ثم تمنع تعيين وزراء من خارج البرلمان، وهي قاعدة ترد عليها استثناءات متفاوتة في بعض الدساتير البرلمانية.

(1) الباز، علي السيد، "السلطات العامة في النظام الدستوري الكويتي"، مرجع سابق، ص263.

لهذا لم يشترط الدستور أن يكون الوزراء أو "نصفهم على الأقل" من أعضاء مجلس الأمة، تاركاً الأمر لتقدير رئيس الدولة في ظل التقاليد البرلمانية التي توجب أن يكون الوزراء قدر المستطاع من أعضاء مجلس الأمة.

ولقد لاحظت قلة عدد أعضاء مجلس الأمة (وهم خمسون عضواً) تبعاً لعدد السكان، مما قد يتعذر معه وجود العدد الكافي من بين هؤلاء الأعضاء لسد حاجة البلاد من الوزراء اللازمين لتحمل أعباء الدولة في هذه المرحلة التاريخية من حياتها، مع ضرورة احتفاظ المجلس كذلك بعدد كاف من الأعضاء القادرين على أداء رسالة هذا المجلس ولجانه المتعددة. وبناء على ذلك نصت الفقرة الثانية من المادة (56) من الدستور أن "يكون تعيين الوزراء من أعضاء مجلس الأمة ومن غيرهم" وبذلك يكون التعيين وجوبياً من الفئتين في ضوء الأصل البرلماني المذكور والتقاليد البرلمانية المنوه عنها. ومقتضى ذلك – كما سبق – التوسع قدر المستطاع في جعل التعيين من داخل مجلس الأمة". وإيراد هذا الحكم الخاص بتعيين وزراء من غير أعضاء مجلس الأمة في الكويت، فإنه برأينا قد تعمد مخالفة ما تضمنته دساتير في الدول الملكية عادة من نص على أن "لا يلي الوزارة أحد أعضاء البيت المالك" أو "أحد من الأسرة المالكة" يؤدي إلى جواز تعيين أعضاء الأسرة الحاكمة وزراء من خارج مجلس الأمة. وهذا هو الطريق الوحيد لمشاركتهم في الحكم نظراً لما هو معروف من عدم جواز ترشيح أنفسهم في الانتخابات حرصاً على حرية هذه الانتخابات من جهة، ونأياً بالأسرة الحاكمة عن التجريح السياسي الذي قلما تتجرد منه المعارك الانتخابية من جهة ثانية[1].

ويشفع برأينا لهذا الاستثناء في أسلوب الحكم البرلماني بالنسبة إلى دولة الكويت بصفة خاصة، كون الأسرة الحاكمة من صميم الشعب تحس بإحساسه ولا تعيش في معزل عنه.

---

[1] الباز، علي السيد، "السلطات العامة في النظام الدستوري الكويتي"، مرجع سابق، ص261.

ثالثاً: دور رئيس الوزراء في تشكيل الوزارة:

اتجه الدستور الكويتي في نهجه الخاص بتبنّي أصول الوزارة إلى تأكيد دور رئيس مجلس الوزراء في تشكيل الوزارة من جهة، وضرورة أن يلقى قبولها من غالبية أعضاء البرلمان ودعمهم لها، وهو نهج لم يتم تبنيّه على نحو مطلق في دولة الكويت وفقاً لمنطق النظام البرلماني التقليدي، إلا أنه لم يخرج عن ذلك النظام إلا بقدر يسير ولأسباب ومبررات اقتضتها الجوانب الخاصة بحداثة النظام البرلماني في الكويت من جهة، أو لاعتبارات الموازنة بين سلطات الأمير ومجلس الأمة من جهة أخرى مراعاة للمقتضيات الواقعية[1].

فالدستور الكويتي قرر وبشكل صريح في شأن تعيين رئيس مجلس الوزراء في المادة (56) منه في فقرتها الأولى ما يلي: "يعيّن الأمير رئيس مجلس الوزراء، بعد المشاورات التقليدية، ويعفيه من منصبه. كما يعين الوزراء ويعفيهم من مناصبهم بناءً على ترشيح رئيس مجلس الوزراء"، فالأمر المستقر في شأن تعيين رئيس مجلس الوزراء وفقاً لهذه المادة هو أنه من حق الأمير، وهو رئيس الدولة، وهذا هو المبدأ ذاته في النظام البرلماني، ونشير هنا إلى أن الأمير في تعيينه لرئيس مجلس الوزراء لا يملك سلطة مطلقة بل سلطته مقيدة بضوابط مهمّة، وهي:

1- إجراء المشاورات التقليدية:

لا يمكن للأمير تجاوز قيد المشاورات التقليدية في تعيين رئيس مجلس الوزراء. فما المقصود بالمشاورات التقليدية في نطاق تطبيق حكم هذا النص؟

وتجيب عن هذا السؤال المذكرة التفسيرية للدستور بالقول: "أشارت هذه المادة إلى المشاورات التقليدية التي تسبق تعيين رئيس مجلس الوزراء، وهي المشاورات التي يستطلع

---

[1] المقاطع، محمد عبد المحسن، "الوسيط في النظام الدستوري الكويتي"، مرجع سابق، ص65.

بموجبها رئيس الدولة وجهة نظر الشخصيات السياسية صاحبة الرأي في البلاد وفي مقدمتها، رئيس مجلس الأمة، ورؤساء الجماعات السياسية، ورؤساء الوزارات السابقين الـذين يـرى رئيس الدولة من المفيد أن يستطلع رأيهم، ومن إليهم من أصحاب الرأي الـسياسي"[1]، وإن لجوء الأمير إلى هذه المشاورات لمعرفة تأييدهم وقبولهم برئيس الوزراء، بعدّ هؤلاء هم من يقود الأغلبية البرلمانية داخل البرلمان ويؤثر في قرارها، فكـان مهمـاً اسـتمزاج آرائهـم والحرص على قبولهم برئيس الوزراء تجنباً لحالة عدم الاستقرار وطـرح موضـوع الثقـة بالوزارة[2].

2- عدم تمسك الأمير برئيس وزراء لا يحظى بدعم شعبي أو من أغلبية أعضاء البرلمان:

ومن القيود المهمة على سلطة رئيس الدولة في الكويت في تعيينـه لـرئيس مجلـس الوزراء، هو ضرورة عدم تمسكه برئيس وزراء لا يحظى بدعم شعبي أو بدعم أغلبية أعضاء البرلمان. أما في شأن الجانب الأول فتقرر المذكرة التفسيرية للدستور الكويتي ما يلي: "وهذا أمر منطقي لأن تجديد الانتخاب معناه التعرف على الجديد من رأي مجلس الأمة، وهذا الجديد لا يصل إلى الحكومة إلا بإعادة تشكيل الوزارة وفقاً لاتجاهات وعناصر المجلس الجديد"[3].

وفي تأكيد البعد الثاني هو دعم أغلبية أعضاء البرلمان تقرر المذكرة التفـسيرية مـا يلي: "كما أن تجريح الوزير، أو رئيس مجلس الوزراء، بمناسبة بحث موضوع عدم الثقـة أو عدم التعاون، كفيل بإحراجه والدفع به إلى الاستقالة، إذا ما استند هذا التجريح إلـى حقـائق

---

(1) انظر تعليق المذكرة التفسيرية على نص المادة (56) من الدستور، ص70. وانظر أيضا: الصالح، عثمان عبدالملك، مرجع سابق، ص327.

(2) الجمل، يحي، مرجع سابق، ص194.

(3) انظر تعليق المذكرة التفسيرية على نص المادة (57) من الدستور، ص70.

دامغة وأسباب قوية تتردد أصداؤها في الرأي العام. كما أن هذه الأصداء ستكون تحت نظـــر رئيس الدولة بعدّه الحكم النهائي في كل ما يثار حول الوزير أو رئيس مجلس الوزراء"[1].

وفي موضع آخر تقرر المذكرة التفسيرية للدستور أيضاً ما يلي: "وحق الاحتكام إلـــى رئيس الدولة في كيان الوزارة بأسرها بعدّها مسؤولة بالتضامن أمام الأميـــر، والتـــزام رأي المجلس الجديد في شأن رئيس مجلس الوزراء إذا جدد تعيينه فظـــل رئيـــساً للـــوزارة بعـــد الانتخابات وانعقاد المجلس الجديد"[2].

وهناك قيد آخر على سلطة الأمير، وهو ما أكدته المادة (102) من الدستور الكويتي في فقرتها الأخيرة بعدم إمكانية الإبقاء على رئيس الوزراء الذي فقد ثقة المجلس مرتين رئيساً للوزارة إذ تنص هذه الفقرة على ما يلي: "وفي حالة الحل، إذا قرر المجلس الجديـــد بـــذات الأغلبية عدم التعاون مع رئيس مجلس الوزراء المذكور عدّ معتزلاً منصبه من تاريخ قـــرار المجلس في هذا الشأن، وتشكل وزارة جديدة".

ولذلك فإن تعيين الوزراء لا يتم إلا بناءً على ترشيح منه، وإن كان للأمير أن يعفـــي رئيس الوزراء الذي لا يستجيب لتوجيهاته ونصائحه وأن يعزله من منـــصبه، لكـــن الفـــارق واضح بين سلطة الأمير في تعيين رئيس مجلس الوزراء، ودوره في تعيين الـــوزراء الـــذين يتوقف تعيينهم أساساً على ترشيحهم من قبل رئيس الوزراء.

أما المادة (129) من الدستور فإنها تنص بأن: "استقالة رئيس مجلـــس الـــوزراء أو إعفاءه من منصبه تتضمن استقالة الوزراء أو إعفاءهم من مناصبهم" وفي هذا الموضوع يقول الأستاذ الدكتور عثمان عبد الملك إلا أنه في الواقع رئيسهم السياسي الذي يمثل حجر الزاوية

---

(1) انظر المذكرة التفسيرية للدستور الكويتي، ص59.

(2) انظر المذكرة التفسيرية للدستور الكويتي، ص60.

في الحكومة البرلمانية وذلك لأن رئيس الوزراء يختار الوزراء وأن بقاءهم في مناصبهم الوزارية رهن تعاونهم معه ومدى رضائه عنهم، وعلى عاتقه يقع تحقيق الانسجام بين نشاطات الوزارات المختلفة، وهو الذي يمثل السياسة العامة للحكومة وهو الذي يفترض فيه أن يدافع عن سياسة الحكومة الداخلية والخارجية أمام البرلمان، وهو الذي يتكلم باسم الحكومة وإعفاؤه من منصبه يعني إعفاء الوزارة كلها وإقالتها"[1].

رابعاً: وجوب تقدم الوزارة ببرنامجها فور تشكيلها:

لم يتردد الدستور الكويتي في تبنّي ركيزة مهمة من ركائز الوزارة في النظام البرلماني، ويتمثل ذلك بوجوب تقدم الوزارة فور تشكيلها ببرنامجها لمجلس الأمة. وفي هذا الشأن تنص المادة (98) من الدستور الكويتي بما يلي: "تقدم كل وزارة فور تشكيلها برنامجها إلى مجلس الأمة، وللمجلس أن يبدي ما يراه من ملاحظات بصدد هذا البرنامج".

ويعدّ مبدأ إلزام الوزارة بتقديم برنامجها فور تشكيلها أحد خصائص الوزارة في النظام البرلماني البارزة، وفي تبنّي هذا المبدأ من الدستور الكويتي تأكيد لطبيعة النظام البرلماني الذي تبنّاه من جهة، وتعزيز لفكرة دور البرلمان في منح ثقته لهذا البرنامج ومراقبة مدى التزام الحكومة به من جهة أخرى[2].

وعلى الرغم من أن الدستور الكويتي لم يأخذ بمنطق النظام البرلماني كاملاً في هذا المضمار، إلا أنه لم يتخلّ عن جلّ هذا المبدأ وجوهره، فالدستور لم يستلزم أن تحصل الوزارة على ثقة البرلمان ببرنامجها، بعدّه شرطاً لاستمرارها – كما هو الحال في الأنظمة البرلمانية التقليدية – لكنه مع ذلك أتاح للمجلس كامل السلطة والحرية في إبداء ملاحظات على هذا

---

(1) الصالح، عثمان عبد الملك، مرجع سابق، ص329.

(2) الطبطبائي، عادل، "مفهوم البرنامج الوزاري في الدستور الكويتي"، مرجع سابق، ص24.

البرنامج، وإن الحكومة تأخذ ملاحظات البرلمان بعين الاعتبار ويمكن أن تدرجها في جدول أعمالها إذا رأت ضرورة ذلك وفقاً لنص المادة (98) من الدستور وتفسيرها الوارد في المذكرة التفسيرية، وبعد ذلك تصبح الحكومة محلّ مساءلة أمام البرلمان عن هذا البرنامج التزاماً به، أو إخلالاً باتجاهاته ومضامينه[1].

إن اشتراط الفورية في تقديم البرنامج من قبل الوزارة بعد تشكيلها، يعني أمرين هما: أن يكون هذا البرنامج أمام البرلمان في وقت مبكر لا يتجاوز الشهر الأول من تشكيل الوزارة، والآخر تمكين البرلمان من المعرفة والمراقبة المبكرة للوزارة حتى يتجاوب معها في إنجاح ذلك البرنامج من جهة، ومراقبة أدائها[2].

خامساً: الوزارة مسؤولة أمام مجلس الأمة:

تعدّ المسؤولية الوزارية أهم وأبرز الأصول قاطبة التي تقوم عليها الوزارة في النظام البرلماني، ذلك أن نشأة الوزارة في أحضان البرلمان واشتراط تمتع أعضائها بعضويته، إنما هي أحد مستلزمات تعريف السياسات الحكومية والدفاع عنها أمام البرلمان، مع تحمّل كامل المسؤولية عنها أمامه[3].

وقد تبنّى الدستور الكويتي هذا الأصل في الوزارة، وقد تردد ذلك في العديد من نصوصه، وكذلك في المذكرة التفسيرية للدستور الكويتي.

فالمادة (101) من الدستور تقرر مبدأ المسؤولية الوزارية الفردية، إذ تنص بأن: "كل وزير مسؤول لدى مجلس الأمة عن أعمال وزارته، وإذا قرر المجلس عدم الثقة بأحد الوزراء

---

[1] مقاطع، محمد عبد المحسن، "الوسيط في النظام الدستوري الكويتي"، مرجع سابق، ص365. والباز، علي السيد، "السلطات العامة في النظام الدستوري الكويتي"، مرجع سابق، ص162.

[2] الصالح، عثمان عبد الملك، مرجع سابق، ص336.

[3] متولي، عبد الحميد، مرجع سابق، ص137.

عدّ معتزلاً للوزارة من تاريخ قرار عدم الثقة ويقدم استقالته فوراً، ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير إلا بناءً على رغبته أو طلب موقع من عشرة أعضاء إثر مناقشة استجواب موجّه إليه، ولا يجوز للمجلس أن يصدر قراره في الطلب قبل سبعة أيام من تقديمه. ويكون سحب الثقة من الوزير بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس فيما عدا الوزراء، ولا يشترك الوزراء في التصويت على الثقة".

أما المادة (102) فتقرر مبدأ المسؤولية الوزارية التضامنية، وتنص بأن: "لا يتولى رئيس مجلس الوزراء أي وزارة، ولا يطرح في مجلس الأمة موضوع الثقة به. ومع ذلك إذا رأى مجلس الأمة بالطريقة المنصوص عليها في المادة السابقة عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، رفع الأمر إلى رئيس الدولة، وللأمير في هذه الحالة أن يعفي رئيس مجلس الوزراء ويعين وزارة جديدة، أو أن يحل مجلس الأمة. وفي حالة الحل، إذا قرر المجلس الجديد بذات الأغلبية عدم التعاون مع رئيس مجلس الوزراء المذكور عدّ معتزلاً منصبه من تاريخ قرار المجلس في هذا الشأن، وتشكل وزارة جديدة". هذا وقد وضعت المادتان (128، 129) من الدستور جوهر فكرة التضامن الوزاري في شأن المسؤولية الوزارية الجماعية[1].

وتنص المادة (129) بأن: "استقالة رئيس مجلس الوزراء أو إعفاءه من منصبه تتضمن استقالة سائر الوزراء أو إعفاءهم من مناصبهم".

وقد جسدت المذكرة التفسيرية للدستور الكويتي مبدأ المسؤولية التضامنية للوزارة بشكل مفصل، بقولها: "قدر الدستور – من الناحية الثانية – ضرورة الحذر من المبالغة في ضمانات السلطة التنفيذية. وذلك مخافة أن تطغى هذه الضمانات على شعبية الحكم، أو تضيع

---

(1) انظر في تأكيد تبني الدستور الكويتي للمسؤولية الجماعية للوزراء من خلال إعلان عدم إمكان التعاون، حسن، عبد الفتاح ،" مبادئ النظام الدستوري في الكويت"، دون دار نشر ودون طبعة،(1989)، ص380 وما بعدها.

في التطبيق جوهر المسؤولية الوزارية التي هي جماع الكلمة في النظام البرلماني. ومما يبعث على الاطمئنان في هذا الشأن ويدفع تلك المظنة إلى حد كبير، ما أثبتته التجارب الدستورية العالمية من أن مجرد التلويح بالمسؤولية فعال عادة في درء الأخطاء قبل وقوعها أو منع التمادي فيها أو الإصرار عليها، ولذلك تولدت فكرة المسؤولية السياسية تاريخياً عن التلويح أو التهديد بتحريك المسؤولية الجنائية للوزراء، وقد كانت هذه المسؤولية الجنائية هي الوحيدة المقررة قديماً. كما أن تجريح الوزير، أو رئيس مجلس الوزراء، بمناسبة بحث موضوع عدم الثقة أو عدم التعاون، كفيل بإحراجه والدفع به إلى الاستقالة، إذا ما استند هذا التجريح إلى حقائق دامغة وأسباب قوية تتردد أصداؤها في الرأي العام. كما أن هذه الأصداء ستكون تحت نظر رئيس الدولة بعدّه الحكم النهائي في كل ما يثار حول الوزير أو رئيس مجلس الوزراء، ولو لم تتحقق في مجلس الأمة الأغلبية الكبيرة اللازمة لإصدار قرار "بعدم الثقة" أو "بعدم التعاون"[1].

سادساً: إعادة تشكيل الوزارة مع كل انتخابات جديدة:

تبنّى الدستور الكويتي أصلاً مهماً من أصول الوزارة ألا وهو إعادة تشكيل الوزارة مع ظهور نتائج كل انتخابات عامة جديدة، وذلك تعزيزاً لخصائص الوزارة في النظام البرلماني، ويعدّ هذا الأصل تقليداً مستقراً تتحقق من خلاله فكرة التمثيل الشعبي للوزارة من خلال تجاوب تشكيلها مع ما كشفته إرادة الناخبين من توجهات جديدة ينبغي مراعاتها عند اختيار الوزراء وتوليف الوزارة[2].

---

[1] انظر تعليق المذكرة التفسيرية للدستور الكويتي ص58.

[2] الباز، علي،" صور النظام النيابي"، مرجع سابق، ص102.

وقد نص الدستور الكويتي في المادة (57) على هذا المبدأ،: "يعاد تشكيل الوزارة على النحو المبين بالمادة السابقة عند بدء كل فصل تشريعي لمجلس الأمة".

وتذهب المذكرة التفسيرية للدستور في بيان الأبعاد البرلمانية في تبنّي هذا المبدأ إلى القول: "أوجبت هذه المادة تنحّي الوزارة القائمة عن الحكم عند بدء كل فصل تشريعي لمجلس الأمة، والمقصود بالفصل التشريعي الفترة التي تفصل بين انتخابات وأخرى لمجلس الأمة، سواء استكمل خلالها المجلس كل أدوار الانعقاد الأربعة العادية المقررة في الدستور (نظراً لكون مدة المجلس أربع سنوات وفقاً للمادة (83)، أو لم يستكملها بسبب حل المجلس قبل أجله الدستوري العادي.

وتنحّي الوزارة وتشكيل وزارة جديدة – ولو كان أعضاؤها كلهم أو بعضهم أعضاء بالوزارة السابقة – أمر توجبه الأصول البرلمانية التي تذهب في هذا الشأن إلى أبعد من ذلك المدى، إذ تقرر أن الوزارة الجديدة لا يستقر بها المقام – أو لا تعين أصلاً تعييناً نهائياً – إلا بعد الحصول على ثقة المجلس النيابي الجديد. وهذا أمر منطقي لأن تجديد الانتخاب معناه التعرف على الجديد من رأي الأمة، وهذا الجديد لا يصل إلى الحكومة إلا بإعادة تشكيل الوزارة وفقاً لاتجاهات وعناصر المجلس الجديد. ولكن المادة (57) لم تصل في هذا المضمار البرلماني إلى هذا الحد، واكتفت بمجرد إعادة تشكيل الوزارة على النحو الذي يرتئيه أمير البلاد، على أن يكون هذا التعيين نهائياً وغير معلق على إصدار قرار من المجلس بالثقة بالوزارة الجديدة. وأمير البلاد يراعي عند إعادة تشكيل الوزارة في هذه الحالة الأوضاع الجديدة في المجلس النيابي وما قد يقتضيه الصالح العام من تعديل في تشكيل الوزارة أو تغيير في توزيع المناصب الوزارية بين أعضائها"[1].

---

[1] انظر تعليق المذكرة التفسيرية للدستور الكويتي على المادة (57) منه، ص70.

وفي ضوء ما سبق، لاحظنا أن النظام الدستوري الكويتي وإن كان قد تبنّي الكثير من خصائص الوزارة في النظام البرلماني، والتي تشكل أصولاً وأسساً مهمة للوزارة في ظل هذا النظام؛ إلا أنه ابتعد إلى حد ما عن بعضها الآخر، على النحو التالي:

1- أنه أبقى مسؤولية رئيس الوزراء والوزراء أمام الامير وحده[1].

2- لم يأخذ على نحو مطلق بقاعدة النظام البرلماني التي توجب اختيار الوزراء من بين أعضاء مجلس الأمة، بل أجاز اختيار الوزراء من داخل مجلس الأمة ومن خارجه[2].

3- أن تشكيل أي وزارة لا يحتاج إلى ثقة مجلس الأمة، بل إلى ثقة الأمير[3].

4- أنه لم ينص على إسقاط الوزارة كلها بقرار عدم الثقة بأحد الوزراء الصادر من مجلس الأمة[4].

---

(1) بموجب المادة (58) من الدستور الكويتي.

(2) بموجب المادة (56) من الدستور الكويتي.

(3) بموجب المادتين (98، 102) من الدستور الكويتي.

(4) بموجب المادة (101) من الدستور الكويتي.

الفصل الثالث

الإطار التنظيمي للوزارة في النظام الدستوري الكويتي

تنص المادة (52) من الدستور الكويتي بأن: "السلطة التنفيذية يتولاها الأمير ومجلس الوزراء والوزراء على النحو المبين بالدستور"

وعليه، فإن عناصر السلطة التنفيذية في الدستور الكويتي، هي الأمير من جهة والوزراء من جهة أخرى، وتتكون الوزارة من رئيس مجلس الوزراء والوزراء.

وتنص المادة (54) من الدستور ذاته بأن: "الأمير رئيس الدولة، وذاته مصونة لا تمس". كما وتنص المادة (55) منه بأن: "يتولى الأمير سلطاته بوساطة وزرائه".

يفهم من النصوص الدستورية السابقة، أن النظام الدستوري الكويتي يعدّ الأمير هو رئيس السلطة التنفيذية، ولكن وتمشيا مع أصول النظام البرلماني، يجعل ممارسة الأمير للسلطة التنفيذية عن طريق الوزارة.

إلا أنه ومن الناحية العملية فإن الأمير يمارس دورا فعالا في أعمال السلطة التنفيذية، ذلك أنه بجانب تعيينه لرئيس مجلس الوزراء والوزراء فإنه يستطيع إعفاءه وإعفاءهم من مناصبهم ومسؤوليتهم أمامه مسؤولية تضامنية.

وهذا ما تنص عليه المادة (128) من الدستور الكويتي بأن: "ترفع قرارات المجلس إلى الأمير للتصديق في الأحوال التي تقضي صدور مرسوم في شأنها"، يوقعه الأمير وإلى جانبه توقيع رئيس مجلس الوزراء وتوقيع الوزير المختص أو الوزراء المختصّين[1].

---

[1] للتفصيل حول فكرة التوقيع المجاور كأساس لتحمل المسؤولية من قبل الوزارة بدلاً من الأمير، راجع: الطبطبائي، عادل، "قاعدة التوقيع المجاور في النظام البرلماني"، مرجع سابق، ص18 وما بعدها.

ومن ثم فإن هؤلاء الوزراء يسألون عن تلك القرارات أمام البرلمان إذ لا تثار عنها مسؤولية الأمير إطلاقاً[1]. ولذلك، فإن الأمير يتولى هذه السلطة بواسطة وزرائه ولا يتولاها ولا يتدخل فيها مباشرة.

ومن ثم فإن دراسة النظام الدستوري للوزارة، وهي العنصر الثاني من عناصر السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الكويتي، تقتضي بيان الإطار التنظيمي لها في ظل هذا النظام، من حيث بيان كيفية تكوين الوزارة، وبيان المركز القانوني لأعضاء الوزارة، وأخيراً لا بد من توضيح اختصاصات الوزارة، وسوف نتناول الإطار التنظيمي للوزارة في دولة الكويت في ثلاثة مباحث على النحو التالي:

المبحث الأول: تكوين الوزارة في النظام الدستوري الكويتي.

المبحث الثاني: المركز القانوني لأعضاء الوزارة في النظام الدستوري الكويتي.

المبحث الثالث: اختصاصات الوزارة في النظام الدستوري الكويتي.

المبحث الأول

تكوين الوزارة في النظام الدستوري الكويتي

إن دراسة كيفية تكوين الوزارة في النظام الدستوري الكويتي، تتطلب الوقوف على مسألتين مهمتين، هما كيفية تشكيل الوزارة، ومن ثم بيان عناصر تكوينها. لذلك سأقسم هذا المبحث إلى مطلبين، هما:

المطلب الأول: كيفية تشكيل الوزارة في النظام الدستوري الكويتي.

المطلب الثاني: عناصر تكوين الوزارة في النظام الدستوري الكويتي.

---

[1] المقاطع، محمد عبد المحسن، "الوسيط في النظام الدستوري الكويتي"، مرجع سابق، ص367.

المطلب الأول

كيفية تشكيل الوزارة في النظام الدستوري الكويتي

تنص المادة (56) من الدستور الكويتي بأن: "يعين الأمير رئيس مجلس الوزراء، بعد المشاورات التقليدية ويعفيه من منصبه، كما يعين الوزراء ويعفيهم من مناصبهم بناء على ترشيح رئيس مجلس الوزراء، ويكون تعيين الوزراء من أعضاء مجلس الأمة ومن غيرهم، ولا يزيد عدد الوزراء جميعا على ثلث عدد أعضاء مجلس الأمة".

ومن خلال قراءة هذا النص الدستوري وتحليله ، يُلاحظ ما يلي:

أولاً: أن الأمير بصفته رئيس الدولة في الكويت يمارس دوراً أساسياً وواضحاً في تعيين رئيس مجلس الوزراء والوزراء.

ثانياً: أن تعيين رئيس مجلس الوزراء يمر بمرحلتين، وهما مرحلة المشاورات التقليدية وقد أتينا على شرحها في الفصل الثاني.

وأما المرحلة الثانية: وتتمثل بأن الأمير يتخذ القرار في اختيار شخص رئيس الوزراء، سواء جاء هذا الاختيار متوافقا مع رغبات أغلبية من أخذ رأيهم، أو جاء مخالفا لها، ذلك أن الدستور يلزم الأمير بإجراء المشاورات، ولكنه لم يلزمه بنتيجتها[1].

ومن ثم يصدر الأمير أمراً أميرياً بتعيين رئيس مجلس الوزراء، ويعد هذا من الاستثناءات التي يمارس بموجبها الأمير سلطاته بصفته تلك، كما هو بالنسبة للملك في الأنظمة البرلمانية الأخرى من خلال أداة الأمر بعيداً عن أي دور للوزارة[2].

---

(1) الباز، علي، "صور النظام النيابي"، مرجع سابق، ص98.

(2) المقاطع محمد عبد المحسن،"الوسيط في النظام الدستوري الكويتي"، مرجع سابق، ص258.

وبعد ذلك يبدأ رئيس مجلس الوزراء في اختيار الوزراء الذين يريدهم معه والذين يأنس فيهم الكفاءة والمقدرة على التعاون معه، ومع بعضهم، ومع مجلس الأمة.

وبعد أن يفرغ رئيس مجلس الوزراء من اختيار الوزراء الذين سيحملون معه المسؤولية يرشحهم للأمير بخطاب رسمي وبعد ذلك يصدر بناء عليه مرسوم تشكيل الوزارة الذي يوقعه رئيس مجلس الوزراء إلى جانب الأمير.

وتجدر الإشارة هنا إلى مسألة مهمة في هذا الموضوع؛ فقد جرى العمل من قبل في دولة الكويت على الجمع بين ولاية العهد ورئاسة مجلس الوزراء، وقد طبق ذلك بأول تشكيل وزاري لها بعد الاستقلال ووضع الدستور الكويتي عام 1962 م، فرئيس مجلس الوزراء الذي يقوم بتشكيل الوزارة والمسؤول عن أعمالها وتصرفاتها هو في الوقت ذاته ولي للعهد[1].

وبناءً عليه صار الجمع بين ولاية العهد ورئاسة مجلس الوزراء بمثابة تقليد أو عرف دستوري جرى العمل عليه في كل تشكيل وزاري للحكومات المتعاقبة بعد صدور الدستور الكويتي عام 1962 م، وسابقة من السوابق البرلمانية في دولة الكويت واستمر العمل به حتى سنة 2003م، ويرى بعض من الفقه القانوني الدستوري[2] في الكويت أن اختيار ولي العهد رئيسا لمجلس الوزراء يضعف القيمة العملية للمشاورات التي تسبق عملية اختيار رئيس مجلس الوزراء.

فالمشكلة تكمن حقا في أن الجمع بين ولاية العهد ورئاسة مجلس الوزراء يمكن أن يؤثر في نظام الحكم؛ لأن أعضاء مجلس الأمة سوف يترددون كثيرا قبل أن يقرروا عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء الذي هو في الوقت ذاته وليّ للعهد وأمير للبلاد في

---

(1) الجمل، يحي، مرجع سابق، ص321.

(2) الطبطبائي، عادل، "النظام الدستوري في الكويت"، مرجع سابق، ص522. الجمل، يحي، مرجع سابق، ص321. والباز، علي السيد، "السلطات العامة في النظام الدستوري الكويتي"، مرجع سابق، ص64.

المستقبل، فهذا االتقليد أو العرف أضفى على منصب رئيس مجلس الوزراء حصانة تمنع من مساءلته، وتسبب أيضا حرجا لأعضاء مجلس الأمة إذا فكروا في عدم التعاون معه للسبب ذاته، وذلك على الرغم من أن الجمع ليس له أي سند من الدستور الكويتي، فالدستور لم ينص على الجمع ولم يمنعه، وإنما جرى العمل عليه في دولة الكويت[1].

والأرجح في مثل هذا التقليد أنه لن يستعمل هذا الحق الدستوري إطلاقا، بينما هذا لا يمنع الوزارة من استعمال حقها في حل مجلس الأمة، مما يؤدي إلى الاختلال بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لصالح الأخيرة.

لذلك كثرت الأصوات والمطالبات النيابية وغيرها التي تطالب بفصل ولاية العهد عن رئاسة مجلس الوزراء لرفع الحرج عن مجلس الأمة الكويتي، وبناء عليه صدر المرسوم الأميري رقم (145) لسنة 2003 م الخاص بالتشكيل الوزاري الصادر في جمادى الأولى سنة 1434 هـ الموافق 20 يوليو/تموز 2003 م، القاضي بفصل ولاية العهد عن رئاسة مجلس الوزراء[2]، وبذلك زال الحرج وزالت مسبباته التي تمنع مساءلة رئيس مجلس الوزراء عن طريق عدم إمكان التعاون معه، فيمكن بعد هذا الفصل تحريك المسؤولية السياسية تجاه رئيس مجلس الوزراء وعدم التعاون معه، ورفع الأمر بعد ذلك للأمير ليقرر ما يراه مناسبا في هذا الموضوع[3]. وحسناً فعلت هذه الرغبة الأميرية السامية التي أزالت هذه المشكلة المؤثرة في مسيرة الحياة الديمقراطية في دولة الكويت.

---

(1) سالم، مريم عبدالله وآخرون، مرجع سابق، ص25.

(2) راجع: المرسوم الأميري بتعيين رئيس مجلس الوزراء ومخاطبته، سمو الشيخ صباح الأحمد الجابر الصباح – رئيس الوزراء، الكويت اليوم، الجريدة الرسمية لحكومة الكويت، العدد 625، السنة 49، تاريخ 20 يوليو/ تموز 2003، ص1.

(3) تنص المادة (102) من الدستور الكويتي بأن: "لا يتولى رئيس مجلس الوزراء أي وزارة، ولا يطرح في مجلس الأمة موضوع الثقة به. ومع ذلك إذا رأيى مجلس الأمة بالطريقة المنصوص عليها في المادة السابقة عدم إمكان

ثالثاً: كما يمكننا أن نلاحظ من خلال نص المادة (56) من الدستور، أنه إذا كان رئيس مجلس الوزراء يعيّن بأمر أميري، فهو يعفى أيضاً من منصبه بأمر أميري أيضا. وقد يكون هذا الإعفاء في صورة قبول لاستقالة يقدمها، وقد يكون في صورة إقالة إذا ما تم دون طلب من رئيس مجلس الوزراء[1].

رابعاً: أن المشرع الدستوري الكويتي لم يأخذ على نحو مطلق بنظام الوزارة البرلمانية المشكلة من أعضاء مجلس الأمة المنتخب، وإنما أجاز اختيار الوزراء من داخل مجلس الأمة ومن خارجه، وهذا فيه خروج على المبادئ الأساسية التي يقوم عليها النظام البرلماني.

خامساً: نشير إلى جواز تعيين نائب أو أكثر لرئيس مجلس الوزراء، وهو المعمول به حالياً في دولة الكويت، مع وجود رئيس المجلس ويحل محله عند تغيبه في الخارج، ويشترط أن يكون من بين الوزراء، وضمن العدد الذي حدده الدستور، بحيث لا يزيد عدد الوزراء جميعا بما فيهم رئيس المجلس على ثلث عدد أعضاء مجلس الأمة، وبذلك يتعين أن لا يزيد عدد الوزراء جميعا – وإن زاد عدد الوزارات– على ستة وعشرين وزيراً[2]، وذلك لأن البرلمان في الكويت يتكوّن من مجلس واحد هو مجلس الأمة، وهو مجلس اقتضت طبيعة الأوضاع أن يكون عدده محدوداً (خمسون عضواً) [3].

التعاون مع رئيس الوزراء، رفع الأمر إلى رئيس الدولة، وللأمير في هذه الحالة أن يعفي رئيس مجلس الوزراء ويعين وزارة جديدة، أو أن يحل مجلس الأمة. وفي حالة الحل، إذا قرر المجلس الجديد بذات الأغلبية عدم التعاون مع رئيس مجلس الوزراء المذكور اعتبر معتزلاً منصبه من تاريخ قرار المجلس في هذا الشأن، وتشكل وزارة جديدة".

(1) الطبطبائي، عادل، "النظام الدستوري في الكويت"، مرجع سابق، ص224.

(2) الجمل، يحي، مرجع سابق، ص325.

(3) راجع المادة (80) من الدستور الكويتي.

المطلب الثاني

عناصر تكوين الوزارة في النظام الدستوري الكويتي

يتولّى السلطة التنفيذية بموجب المادة (52) من الدستور الكويتي الأمير ومجلس الوزراء والوزراء، أي الوزارة. وسنقتصر هنا على العنصر الثاني من عناصر السلطة التنفيذية وهو الوزارة، وذلك من حيث بيان عناصر تكوينها، وتتكون الوزارة في النظام الدستوري الكويتي من رئيس مجلس الوزراء والوزراء وسوف نتناول كلاً منها بفرعين على النحو التالي:

الفرع الأول: رئيس مجلس الوزراء

نصت المادة (56) من الدستور على أنه: "يعيّن الأمير رئيس مجلس الوزراء بعد المشاورات التقليدية ويعفيه من منصبه". ويقوم رئيس مجلس الوزراء في النظام الدستوري الكويتي، بدور مهم، فهو رئيس الوزراء السياسي الذي يمثل حجر الزاوية في الوزارة، وهو الذي يختارهم وهم يعرفون أن بقاءهم في مناصبهم رهن تعاونهم معه ومدى رضائه عنهم، كما أنه يرأس جلسات مجلس الوزراء ويدير المناقشات فيها، وهو الذي يمثل السياسة العامة للحكومة، وهو الذي يفترض فيه أن يدافع عن سياسة الحكومة الداخلية والخارجية أمام مجلس الأمة، وهو الذي يتكلم باسم الحكومة، وإعفاؤه من منصبه يعني إعفاء الوزارة كلها وإقالتها[1].

---

[1] وتنص المادة (127) "يتولى رئيس مجلس الوزراء رياسة جلسات المجلس والإشراف على تنسيق الأعمال بين الوزارات المختلفة". ونص المادة (128) "مداولات مجلس الوزراء سرية, وتصدر قراراته بحضور أغلبية أعضائه, وبموافقة الحاضرين, و عند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي فيه الرئيس و تلتزم الأقلية برأي الأغلبية ما لم تستقل و ترفع قرارات المجلس إلى الأمير للتصديق عليها في الأحوال التي تقتضي صدور مرسوم في شأنها ". ونص المادة (129) "استقالة رئيس مجلس الوزراء أو إعفاءه من منصبه تتضمن استقالة سائر الوزراء أو إعفاءهم من مناصبهم".

وحتى يتمكن رئيس مجلس الوزراء من الإشراف على السياسة العامة للحكومة وتوفير الانسجام بين أعمال الوزارات وتحقيق رقابة ذاتية يمارسها على الوزارات المختلفة من ناحية، وعدم جواز أن يسحب مجلس الأمة الثقة منه عند الاقتضاء من ناحية أخرى، وألا يشغل بجانب رئاسة مجلس الوزراء أية وزارة، وذلك بموجب المادة (102) من الدستور الكويتي.

كما أنه يجوز تعيين نائب لرئيس مجلس الوزراء إذا اقتضت الضرورة. غير أن هذا النائب يجب أن يكون من بين الوزراء وضمن عددهم الدستوري وليس من خارجهم حسبما تقضيه المذكرة التفسيرية من الدستور[1].

وفيما يتعلق بالشروط الواجب توافرها في رئيس مجلس الوزراء، تنص المادة (124) من الدستور الكويتي على أنه: "تسري في شأن رئيس مجلس الوزراء سائر الأحكام بالوزراء ما لم يرد نص على خلاف ذلك".

إن سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، هو أخطر سلاح يضعه النظام البرلماني بين يدي البرلمان في مواجهة الوزراء، وذلك لأن سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، يعني سحب الثقة من جميع أعضاء الوزارة، لأن رئيس مجلس الوزراء، هو الذي يختارهم وهو الذي يمثل الوزارة كلها ورمز السياسة العامة التي تنتهجها[2].

ونجد أن النظام الدستوري الكويتي، قد تجنب تقرير الحق لمجلس الأمة في إسقاط الوزارة بكاملها عن طريق سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، بل اتبع أسلوبا خاصا به، وهو تقرير مجلس الأمة عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، كما نصت عليها المادة (102).

---

(1) المذكرة التفسيرية للدستور الكويتي، ص70.

(2) الباز، علي، "صور النظام النيابي"، مرجع سابق، ص102.

وقد وضع الدستور الكويتي إجراءات محددة ورتب آثاراً معينة لتقرير عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء وهي:

أولاً: إجراءات تقرير عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء:

إن إجراءات تقرير عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء هي نفس الإجراءات التي يجب أن تتخذ عند طرح موضوع الثقة بأحد الوزراء.

فطلب تقرير عدم إمكان التعاون لا يجوز أن يقدم إلا على أثر استجواب موجّه إلى رئيس مجلس الوزراء، ويجب تقديم هذا الطلب من عشرة من أعضاء مجلس الأمة، وأن يتواجد في جلسة مناقشة الاستجواب الأعضاء مقدمو الطلب، ولا يجوز التصويت على عدم إمكان التعاون إلا بعد مضي سبعة أيام من تاريخ تقديم الطلب، ويجب أن يؤذن بالكلام قبل التصويت على عدم إمكان التعاون لاثنين من مقدمي الطلب واثنين من معارضيه على الأقل، ويكون التصويت بالمناداة بالاسم ويصدر قرار عدم إمكان التعاون بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس فيما عدا الوزراء(1).

ثانياً: الآثار المترتبة على قرار عدم إمكان التعاون:

1- إما أن يأخذ بوجه نظر مجلس الأمة ويعفى رئيس مجلس الوزراء من منصبه، ويتعين في هذه الحالة تشكيل وزارة جديدة من رئيس وزراء آخر، على أن يستمر رئيس مجلس الوزراء الذي أعفي من منصبه أن يستمر في تصريف الأمور العاجلة من شؤون منصبه لحين تعيين خلفه وفقا للمادة (103) من الدستور الكويتي التي تنص على أنه: " إذا تخلّى رئيس مجلس الوزراء أو الوزير عن منصبه لأي سبب من الأسباب يستمر في تصريف العاجل من شؤون منصبه لحين تعيين خلفه ".

---

(1) انظر المادتان (100، 101) من الدستور الكويتي.

2- وإما أن يقوم الأمير بحلّ مجلس الأمة والاحتفاظ بالوزارة، وفي هذه الحالة إذا استمر رئيس مجلس الوزراء في الحكم وقرر المجلس الجديد عدم إمكانية التعاون معه، فإن هذا القرار الأخير يرتب أثره فورا، ويعدّ رئيس مجلس الوزراء معتزلا منصبه من تاريخ قرار المجلس الجديد في تقرير عدم إمكان التعاون، فتشكل وزارة جديدة يرأسها رئيس مجلس وزراء جديد.

الفرع الثاني: الوزراء

هؤلاء هم أداة السلطة التنفيذية ويساعدون الأمير على ممارستها، كما هم أعضاء مجلس الوزراء[1]. والوزراء يعيّنون بمرسوم أميري وذلك بعد أن يفرغ رئيس الوزراء من اختيارهم إذ يرشحهم للأمير بخطاب رسمي يصدر بناء عليه مرسوم تشكيل الوزارة الذي يوقّعه رئيس مجلس الوزراء إلى جانب رئيس الدولة[2].

كما أن كلاً منهم هو الرئيس الإداري الأعلى لوزارته وقد يشغل الوزير الواحد أكثر من وزارة ولكن لا يكون له إلا صوت واحد في مجلس الوزراء[3].

والوزير يمثّل وزارته أمام مجلس الأمة ولجانه المختلفة، ويحضر مناقشة الميزانية الخاصة بوزارته ويدافع عن الاعتمادات الإضافية المطلوبة لوزارته، ويسأل عن أعمال تلك الوزارة وأعمال موظّفيها جميعا أمام المجلس مسئولية سياسية[4].

وقد يكون هناك وزراء دون وزارة، وهم الذين يسمّون عادة وزراء دولة وهم أعضاء في الوزارة يحضرون جلسات مجلس الوزراء ويشاركون في مناقشاته واتخاذ قراراته

---

(1) حسن، عبد الفتاح، مرجع سابق، ص96.

(2) انظر المادة (56) من الدستور الكويتي.

(3) المقاطع، محمد عبد المحسن، "الوسيط في النظام الدستوري الكويتي"، مرجع سابق، ص261.

(4) الصالح، عثمان عبد الملك، مرجع سابق، ص351. وعثمان، حسين عثمان محمد، مرجع سابق، ص245.

ويشاركون في مسئولية الحكم، ولهم ما لسائر الوزراء من حقوق عدا تولذي وزارة معيّنة بطبيعة الحال[1].

والمشرع الدستوري الكويتي أجاز اختيار الوزراء من بين أعضاء مجلس الأمة ومن غيرهم وفقاً للمادة (56) من الدستور، والمذكرة التفسيرية بررت هذا الموقف وشرحت الحكمة منه، بقولها: "اقتضت ظروف الملاءمة ومراعاة واقع الكويت كذلك ألا يؤخذ على نحو مطلق بالقاعدة البرلمانية التي توجب أن يختار الوزراء من بين أعضاء البرلمان، ومن ثم تمنع تعيين الوزراء من خارج البرلمان، وهي قاعدة ترد عليها استثناءات متفاوتة في بعض الدساتير البرلمانية، لهذا لم يشترط الدستور أن يكون الوزراء أو بعضهم على الأقل من أعضاء مجلس الأمة، تاركاً الأمر لتقدير رئيس الدولة في ظل التقاليد البرلمانية التي توجب أن يكون الوزراء قدر المستطاع من أعضاء مجلس الأمة، وفي ذلك أيضاً مراعاة لتلك الحقيقة الحتمية وهي قلة عدد أعضاء مجلس الأمة (وهم خمسون عضواً) تبعاً لعدد السكان، يتعذر معه وجود العدد الكافي من بين هؤلاء الأعضاء لسد حاجة البلاد من الوزراء اللازم لحمل أعباء الدولة في هذه المرحلة التاريخية من حياتها ..." [2].

ويستفاد من المذكرة التفسيرية ما يلي:

1- أن الأصل هو التعيين من بين أعضاء مجلس الأمة والاستثناء جواز تعيين الوزراء من غيرهم.

2- أنه يجوز اختيار الوزراء من غير أعضاء مجلس الأمة غير أنه لا يجوز أن يكون جميعهم من خارج المجلس.

---

[1] الجمل، يحي، مرجع سابق، ص325.

[2] المذكرة التفسيرية للدستور الكويتي، ص56.

3- يجب التوسّع في اختيار الوزراء من بين أعضاء مجلس الأمة.

هذا وقد سلك الدستور الكويتي طريقاً لا تجاري أصول النظام البرلماني وخصائصه التقليدية حينما لا يغلق الباب أمام أبناء الأسرة الحاكمة في تقلد المناصب الوزارية، وقد عبرت عن ذلك المذكرة التفسيرية للدستور في تعليقها على نص المادة (56) من الدستور حينما أشارت إلى ذلك بقولها: "... وإيراد هذا الحكم الخاص بتعيين وزراء من غير أعضاء مجلس الأمة ...، ويشفع لهذا الاستثناء في أسلوب الحكم البرلماني بالنسبة للكويت بصفة خاصة كون الأسرة الحاكمة من صميم الشعب".

ويرى جانب من الفقه القانوني الدستوري في الكويت أن ترك الباب مفتوحاً لمشاركة أبناء الأسرة الحاكمة في الوزارة يجب أن يبقى استثناء وفي أضيق الحدود؛ ولا ينقلب الاستثناء إلى أصل بحيث يكون عدد أعضاء الأسرة الحاكمة من الوزراء كبيراً، والشاهد على ذلك الوزارة التي شكلت في أعقاب الانتخابات البرلمانية في 7 يوليو 2003، إذ إن عددهم وصل إلى ستة وزراء بمن فيهم رئيس الوزراء[1].

والدستور الكويتي لم يضع حداً أعلى لعدد الوزارات، بل أعطى السلطة التنفيذية سلطة تقديرية في إنشائها، وذلك تحت رقابة مجلس الأمة، وذلك بموجب المادة (73) من الدستور.

وعلى خلاف ذلك نجد أن الدستور الكويتي قد وضع قيداً على حجم الوزارة حين جعل الحد الأعلى لعدد الوزراء لا يزيد على ثلث عدد أعضاء المجلس ومن ثم لا يجوز أن يتجاوز عدد الوزراء جميعاً لوزارة أو بدون وزارة ستة عشر وزيراً، نظراً لكون عدد أعضاء مجلس الأمة خمسين عضواً، وهذا ما قررته المادة (56) من الدستور بقولها: "لا يزيد عدد الوزراء جميعاً على ثلث عدد أعضاء مجلس الأمة".

---

[1] المقاطع، محمد عبد المحسن، "الوسيط في النظام الدستوري الكويتي"، مرجع سابق، ص266.

ومتى شكلت الوزارة يتعين عليها أن تقدم فوراً برنامجها إلى مجلس الأمة وفقاً للمادة (98) من الدستور الكويتي.

وأوجبت المادة (57) من الدستور أن تتنحى الوزارة القائمة عن الحكم وذلك بتقديم استقالتها عند بدء كل فصل تشريعي لمجلس الأمة، سواء كان المجلس قد استكمل كل أدوار انعقاده الأربعة العادية المقررة في الدستور، أو لم يكن قد استكملها بسبب حل المجلس قبل أجله الدستوري العادي[1].

المبحث الثاني

المركز القانوني لأعضاء الوزارة في النظام الدستوري الكويتي

يقصد بأعضاء الوزارة، الوزراء جميعاً سواء كانوا وزراء يتولَّون وزارة معينة، أو وزراء دون وزارة، وبما فيهم رئيس مجلس الوزراء ووزراء الدولة بطبيعة الحال[2].

إن البحث في المركز القانوني لأعضاء الوزارة في النظام الدستوري الكويتي يتطلب بيان الشروط الواجب توافرها في الوزير، ومن ثم بيان أحوال التعارض بين منصب الوزير وبين بعض المراكز والتصرفات القانونية التي نص عليها الدستور الكويتي، وسأقسم هذا المبحث على مطلبين على النحو التالي:

---

[1] الجمل، يحي، مرجع سابق، ص324.

[2] الجمل، يحي، مرجع سابق، ص329.

المطلب الأول

الشروط الواجب توافرها في الوزير

تنص المادة (125) من الدستور الكويتي على أنه: "تشترط فيمن يولّى الوزارة الشروط المنصوص عليها في المادة (82) من الدستور". والمادة (82) هي خاصة بالشروط اللازمة في عضو مجلس الأمة، وهي كالآتي:

1- أن يكون كويتي الجنسية بصفة أصلية وفقاً للقانون، وبالرجوع إلى المادة الأولى من قانون الجنسية الكويتي يظهر أن الكويتيين هم الكويتيون بصفة أصلية أو أساساً هم المستوطنون في الكويت قبل سنة 1920م وكانوا يحافظون على إقامتهم فيها.

2- أن تتوافر فيه شروط الناخب وفقاً لقانون الانتخاب، وطبقاً للمادة الأولى من قانون الانتخاب الكويتي اقتصر الانتخاب على الذكور دون الإناث البالغين إحدى وعشرين سنة ميلادية كاملة، إلا أنه قد تم – مؤخراً – تعديل هذه المادة بحيث استعادت المرأة الكويتية حقها في الانتخاب، ومن ثم حقها في شغل منصب الوزير، وهو ما تم فعلاً في أواخر عام 2005م[1].

3- أن لا يقل سنه عن ثلاثين سنة ميلادية يوم التعيين.

4- أن يجيد قراءة اللغة العربية وكتابتها.

كما يجب على الوزير أن يقسم اليمين قبل أن يباشر صلاحياته، وهي ذات اليمين التي يؤديها عضو مجلس الأمة أمام ذلك المجلس، إلا أن الوزير يؤدي تلك اليمين أمام الأمير، وذلك بموجب المادة (126) من الدستور الكويتي.

---

[1] الباز، علي السيد، "السلطات العامة"، مرجع سابق، ص82.

المطلب الثاني

أحوال التعارض بين منصب الوزير وبعض المراكز والتصرفات القانونية

بالرجوع إلى نص المادتين (120، 121) من الدستور الكويتي اللتين تقرران قيوداً على أعضاء مجلس الأمة،[1] يجد الباحث أن القيود المفروضة على الوزراء أكثر شدة من تلك القيود التي فرضتها تلك المادتان على أعضاء المجلس، لأن طبيعة مركز الوزير تختلف عن طبيعة مركز العضو كرئيس إداري يشرف على أنشطة عدد من الأجهزة الإدارية[2]. وبناءً على نص المادة (131) من الدستور الكويتي[3]. نلاحظ أن أحوال التعارض بين منصب الوزارة وبين المراكز والتصرفات القانونية تتلخص فيما يأتي:

1- يتعارض منصب الوزارة مع أي وظيفة عامة أخرى، فلا يجوز الجمع بينهما، أي أن يكون الشخص الواحد وزيراً وشاغلاً وظيفة عامة، والوزير يعدّ معفياً من وظيفته العامة السابقة على تعيينه من تاريخ صدور مرسوم تعيينه في الوزارة. أو معفياً من منصبه من تاريخ تعيينه في وظيفة أخرى، ومن ثم يمكن أن يكون الوزير وزيراً لوزارتين أو وزيراً ونائباً لرئيس مجلس الوزراء[4].

---

(1) نص المادة (120) بقولها " لايجوز الجمع بين عضوية مجلس الأمه وتولي الوظائف العامة وذلك فيما عدا الحالات التي يجوز فيها الجمع وفقاً للدستور, وفي هذه الحالات لا يجوز الجمع بين مكافأة العضوية ومرتبات الوظيفة. ويعين القانون حالات عدم الجمع الآخري" . والمادة (121) بأنه " لايجوز لعضو مجلس الأمه أثناء مدة عضويته أن يعين في مجلس إدارة شركة أو أن يسهم في إلتزمات تعقده الحكومة أو المؤسسات العامة ...." .

(2) الجمل، يحي، مرجع سابق، ص333.

(3) نص المادة (131) " لايجوز للوزير اثناء توليه للوزارة أن يلى أي وظيفه عامه آخري أو أن يزاول, ولو بطريق غير مباشر، مهنه حره أو عملاً صناعياً أو تجارياً أو مالياً. كما لا يجوز له أن يسهم في التزمات تعقدها الحكومه أو المؤسسات العامه, أو أن يجمع بين الوزاره والعضوية في مجلس إدارة أي شركة, ولايجوز له خلال تلك المدة كذالك أن يشتري أو يستأجر مالاً من أموال الدولة ولو بطريق المزاد العلني, أو أن يؤجرها أو يبيعها شيئاً من أمواله أو يقايضها عليه "

(4) المقاطع، محمد عبد المحسن، "الوسيط في النظام الدستوري الكويتي"، مرجع سابق، ص271.

2- التعارض بين منصب الوزارة وبين عضوية مجالس الشركات، فلا يجوز للوزير أن يجمع بين الوزارة والعضوية في مجلس إدارة أي شركة، فهذه العضوية تأخذ بالنسبة للوزير حكم الوظيفة العامة، فلا يجوز له الاحتفاظ بعضوية مجلس إدارة شركة كان قد حصل عليها قبل صيرورته وزيراً.

3- التعارض بين منصب الوزارة وبين ممارسة مهنة حرة أو عمل صناعي أو تجاري أو مالي، إذ لا يجوز للوزير أن يزاول مهنة حرة أو عملاً صناعياً أو تجارياً أو مالياً سواء كان ذلك بطريق مباشر أو غير مباشر، وهذا الحظر يبدأ من صدور مرسوم التعيين في الوزارة، فيجب عليه التوقف فعلياً عن مزاولة النشاط السابق[1].

إلا أن المذكرة التفسيرية للدستور الكويتي تشير إلى نص المادة (131) "لا يمنع من أن تكون للوزير أسهم أو سندات أو حصص في شركة تتمتع بالشخصية المعنوية مع ما تستتبعه هذه الشخصية من انفصال عن أشخاص المساهمين وحملة السندات والحصص واتباع للإجراءات والضوابط القانونية المقررة من حيث إدارة الشركات وتوزيع الأرباح فيها وخضوعها لرقابة الدولة"[2].

4- التعارض بين منصب الوزارة وبين المساهمة في العقود الإدارية التي تعقدها الحكومة أو المؤسسات العامة أو البلديات، فليس للوزير أن يسهم بأي التزام من هذه الالتزامات سواء بطريق مباشر أو غير مباشر[3].

5- لا يجوز للوزير أن يشتري أو أن يستأجر مالاً من أموال الدولة ولو بطريق المزاد العلني أو أن يؤجرها أو يبيعها شيئاً من أمواله أو يقايضها عليه[1]

---

[1] أبو المجد، أحمد كمال، "السلطات العامة في الكويت"، دون دار نشر ودون طبعة،(1977)، ص231.

[2] المذكرة التفسيرية للدستور الكويتي، ص76.

[3] انظر المادة (131) من الدستور الكويتي.

المبحث الثالث

اختصاصات الوزارة في النظام الدستوري الكويتي

تعد الوزارة في النظام الدستوري الكويتي سلطة حكم وسلطة إدارة في الوقت نفسه[2]. حيث تتكون السلطة التنفيذية – كما سبق أن بينا – في النظام الدستوري الكويتي من الأمير ومجلس الوزراء والوزراء. ومن ثم فإن دراسة الاختصاصات هنا تقتصر فقط على اختصاصات الوزارة المنصوص عليها في الدستور الكويتي، دون تلك التي يباشرها الأمير منفرداً، أي بدون مشاركة الوزارة، ويباشر غالبية اختصاصاته بأداة الأمر الأميري التي تحمل توقيع الأمير وحده[3].

أما بقية الاختصاصات التي تتم بواسطة الوزارة وبأداة المرسوم الأميري التي تحمل توقيع الأمير وتوقيع رئيس مجلس الوزراء والوزير المختص[4]، بعدّ الأمير يتولى سلطته بواسطة وزرائه، وأنهم هم الذين يتحملون المسؤولية عما تتخذه الوزارة من قرارات وتصرفات، ومن ثم فإن هذه الاختصاصات المشتركة بين الأمير والوزارة، لا يمكن لأحدهما أن يباشرها بصورة منفردة عن الآخر، وهذا ما تفرضه قاعدة التوقيع المجاور[5].

---

(1) انظر المادة (131) من الدستور الكويتي.

(2) عبد اللطيف، محمد، "النظم السياسية وتطبيقاتها في الكويت"، مطبوعات وحدة التأليف والترجمة والنشر، كلية الحقوق، جامعة الكويت، الطبعة الأولى،(1995)، ص206.

(3) الباز، علي السيد، "السلطات العامة"، مرجع سابق، ص88.

(4) انظر المادة (3/128) من الدستور الكويتي.

(5) للتفصيل حول قاعدة التوقيع المجاور راجع: الطبطبائي، عادل، " قاعدة التوقيع الوزاري المجاور في النظام البرلماني"، مرجع سابق، ص11 وما بعدها.

وهناك اختصاصات يباشرها مجلس الوزراء دون اعتماد الأمير، أو يباشرها الوزير المختص دون اعتماد الأمير أو مجلس الوزراء[1].

وفي ضوء ما سبق فإنني سأتناول اختصاصات الوزارة في النظام الدستوري الكويتي في مطلبين هما:

المطلب الأول: اختصاصات الوزارة ذات الصبغة التشريعية.

المطلب الثاني: اختصاصات الوزارة ذات الصبغة السياسية والإدارية.

المطلب الأول

اختصاصات الوزارة ذات الصبغة التشريعية

يباشر الأمير دوره في العملية التشريعية بواسطة وزرائه[2]، ويتم ذلك عن طريق المراسيم. وتستمد الوزارة اختصاصاتها في وضع اللوائح من نصوص الدستور الكويتي. إذ تنص المادة (72) من الدستور بأن: "يضع الأمير مراسيم اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين، بما لا تتضمن تعديلاً فيها أو تعطيلاً لها أو إعفاء من تنفيذها، ويجوز أن يعين القانون إصدار اللوائح اللازمة لتنفيذه".

كما تنص المادة (73) من الدستور بأن: "يضع الأمير بمراسيم، لوائح الضبط واللوائح اللازمة لترتيب المصالح والإدارات العامة بما لا يتعارض مع القوانين".

يتضح لنا من هذين النصين، أن الوزارة وهي جزء من السلطة التنفيذية، هي الجهة المختصة بإصدار اللوائح، وأن المرسوم الأميري هو الأداة الدستورية لإصدار اللوائح.

---

(1) تنص المادة (130) من الدستور الكويتي بأن: "يتولى كل وزير الإشراف على شؤون وزارته ويقوم بتنفيذ السياسة العامة لحكومته فيها، كما يرسم اتجاهات الوزارة ويشرف على تنفيذها".

(2) تنص المادة (55) من الدستور الكويتي بأن (يتولى الأمير سلطاته بواسطة وزرائه).

هذا ويقصد بالسلطة اللائحية في النظام الدستوري الكويتي، هي إمكانية الوزارة في أن تصدر قرارات تظهر بها إرادتها، وتفصح عنها وتنشئ قواعد تنظيمية عامة تطبق على عدد غير محدد من الأفراد، وتسمى هذه القرارات باللوائح[1]. وهي عدة أنواع على النحو التالي:

النوع الأول: اللوائح التنفيذية، تصدرها السلطة التنفيذية تنفيذاً لقانون معين ومستندة إليه[2]. والأصل ألا تتضمن تلك اللوائح وضع قواعد موضوعية جديدة لم يتضمنها القانون، أو أن تتضمن ما يتعارض مع أحكام القانون، أو تعديلاً فيها أو تعطيلاً لها أو إعفاء من تنفيذها وفقاً لما نصت عليه المادة (72) من الدستور الكويتي سالفة الذكر.

النوع الثاني: اللوائح المستقلة، وهي لا تصدرها السلطة التنفيذية استناداً لقانون معين، بل تصدرها استقلالاً عنه بموجب نص دستوري أعطاها هذا الاختصاص، وهي لوائح الضبط واللوائح التنظيمية التي تقوم بترتيب المصالح العامة[3].

1- لوائح الضبط، وتسمى أيضاً بلوائح البوليس، وهي قرارات تنظيمية تنطوي على تقييد لحريات الأفراد بغرض كفالة حفظ النظام العام، وإشاعة الطمأنينة بين الأفراد على أموالهم وأنفسهم، باتخاذ الإجراءات الضرورية لمنع وقوع الحوادث، والعمل أيضاً على حماية الصحة العامة وتحقيق السكينة العامة[4]. وقد نص الدستور الكويتي على هذا النوع من اللوائح المستقلة في المادة (73) سالفة الذكر.

---

(1) الصالح، عثمان عبد الملك، "السلطة اللائحية للإدارة في الكويت"، إصدار مجلة الحقوق والشريعة، كلية الحقوق والشريعة، جامعة الكويت، الطبعة الثانية،(1994)، ص5-6.

(2) الباز، علي السيد، "السلطات العامة"، مرجع سابق، ص97. والمقاطع، محمد عبد المحسن، "النظام الدستوري في الكويت"، مرجع سابق، ص591.

(3) الصالح، عثمان عبد الملك، "السلطة اللائحية"، مرجع سابق، ص45-46.

(4) الصالح، عثمان عبد الملك، المرجع السابق، ص49.

2- اللوائح التنظيمية، وهي تلك القواعد الصادرة عن الوزارة لغرض إنشاء المرافق العامة وتنسيق سير العمل وتنظيمه في المصالح والإدارات العامة في الدولة بما يضمن إشباع حاجات المجتمع[1]. وقد أعطى الدستور الكويتي بموجب المادة (73) الوزارة الحق في إنشاء المصالح والإدارات العامة وتنظيمها وإلغائها إلاّ ما استثنى بنص خاص فيه، وعليه فإن المرافق العامة التي لا يجوز تنظيمها إلا بقانون بموجب أحكام الدستور الكويتي، هي:

1- المرافق العامة التي تعطى بالامتياز بموجب المادة (152) من الدستور.

2- المؤسسات العامة بموجب المادتين (133، 156) من الدستور.

3- المرافق العامة المتعلقة بالنقد والمصارف وتحديد المقاييس بموجب المادة (54) من الدستور.

4- المرفق العام المتعلق بالمراقبة المالية بموجب المادة (154) من الدستور.

5- المرفق العام المختص بإبداء المسؤولية القانونية وصياغة مشروعات القوانين واللوائح بموجب المادة (170) من الدستور.

6- مرفق القضاء بموجب المواد (164، 168، 172، 173) من الدستور.

النوع الثالث: وهي المراسيم بقوانين، وهي السلطة اللائحية الممنوحة للوزارة في الظروف غير العادية؛ ذلك أن الأصل أن تكون سلطة التشريع بيد البرلمان فقط، إلا أنه ولظروف استثنائية تتولى الإدارة سلطة التشريع عند توافر شروط معينة دون حاجة لإنذار سابق من

---

(1) الصالح، عثمان عبد الملك، "السلطة اللائحية"، مرجع سابق، ص45.

البرلمان، كما في حالة الضرورة[1]. ويقسم الفقه القانوني الدستوري هذا النوع من اللوائح إلى لوائح ضرورية ولوائح تفويضية[2].

وقد بيّن النظام الدستوري الكويتي أن من حق الأمير عن طريق الوزارة إصدار المراسيم بقوانين في حالتين، هما:

الحالة الأولى: حالة الضرورة التي نصت عليها المادة (51) من الدستور الكويتي: "إذا حدث بين أدوار انعقاد مجلس الامة أو في فترة حلّه، ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تتحمل التأخير، جاز للأمير أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون، على أن لا تكون مخالفة للدستور أو للتقديرات المالية الواردة في قانون الميزانية. ويجب عرض هذه المراسيم على مجلس الأمة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها، إذا كان المجلس قائماً، وفي أول اجتماع له في حالة الحل أو انتهاء الفصل التشريعي، فإذا لم تعرض زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون بغير حاجة إلى إصدار قرار بذلك. أما إذا عرضت ولم يعرضها المجلس زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب من آثارها بوجه آخر".

يتبين من خلال هذا النص أن اختصاص الأمير عن طريق الوزارة في إصدار مراسيم بقوانين في حالة الضرورة محاط بضمانات دستورية عديدة وضمن مواد معينة بينها الدستور الكويتي من أجل كفالة استعمال هذا الحق في وجهه الصحيح وتتمثل هذه الضمانات والقيود، بالقيد الزمني وبظروف الإصدار وبمدى أثرها ورقابة مجلس الأمة عليها.

---

[1] الصالح، عثمان عبد الملك، "السلطة اللائحية"، مرجع سابق، ص54-55.

[2] الصالح، عثمان عبد الملك، المرجع السابق، ص54. والباز، علي السيد، "السلطات العامة"، مرجع سابق، ص97. والمقاطع، محمد عبد المحسن، "النظام الدستوري"، مرجع سابق، ص604.

الحالة الثانية: هي التفويض التشريعي، وهي ما تسمى باللوائح التفويضية[1]، ويقصد بها القرارات التنظيمية التي تصدرها الوزارة ولكنها تتمتع بقوة القوانين[2]. ويستند وضعها إلى ما جاء بالمذكرة التفسيرية في الدستور الكويتي[3].

والواقع العملي للتفويض التشريعي في الكويت يشهد إصدار مثل هذا التفويض، ونسوق على سبيل المثال أن مجلس الأمة الكويتي وافق على طلب الوزارة تفويضها في اتخاذ بعض التدابير التشريعية التي لا تحتمل التأخير فيما يتعلق ببعض الشؤون ذات الصلة بالموقف إثر عدوان يونيو 1967م والظروف التي كانت تعيشها الأمة العربية، وفعلاً صدر القانون رقم (24) لسنة 1970 بتاريخ 6 يونيو عام 1967م بتفويض الوزارة في إصدار مراسيم لها قوة القانون في ثلاثة أمور وهي: شؤون الدفاع، وحقوق الأمن، والائتمان، وتطبيقاً لذلك القانون صدر المرسوم بقانون رقم (1) في 5 يونيو 1967 بتنظيم الائتمان، والمرسوم بقانون رقم (2) في 6 يونيو 1967 بإنشاء الحرس الوطني[4].

---

(1) المقاطع، محمد عبد المحسن، "النظام الدستوري في الكويت"، مرجع سابق، ص716.

(2) حيث ورد في المذكرة التفسيرية أنه: "قررت المادة (50) من الدستور صراحة ((مبدأ الفصل بين السلطات))، بدلا من تقريره دلالة من واقع الأحكام الخاصة بالسلطات العامة، وذلك دفاعاً لكل خلاف أو جدل حول هذا المبدأ، وقد حظرت المادة نزول أي من السلطات الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية) عن كل أو بعض اختصاصها المنصوص عليها في الدستور، والمقصود بصفة خاصة هو منع تنازل السلطة التشريعية عن كل اختصاصها أو بعضه للسلطة التنفيذية، بمعنى عدم جواز التنازل عن فئة من الأمور أو نوع من التشريعات أو الاختصاصات مما يسمى تفويضاً بالسلطة, ولكن هذا النص لا يمنع السلطة التشريعية من أن تفوض الحكومة بتولي أمر معين بالذات ولظرف خاص بدلاً من أن يتولاه المشرّع بقانون، وفي هذه الحالة قد يبين هذا القانون بعض التوجهات أو الأحكام الرئيسة التي يجب أن تلتزمها الحكومة في ممارسة هذا الحق، كما لا يتعارض نص هذه المادة مع قوانين السلطة التامة حيث تقتضي ضرورة استثنائية أن تعهد السلطة التشريعية إلى السلطة التنفيذية بمواجهة أمر هام معين في جملته كمواجهة أزمة نقدية أو اقتصادية أو عسكرية مثلاً.

(3) الباز، علي السيد، "السلطات العامة"، مرجع سابق، ص118.

(4) الباز، علي السيد، "السلطات العامة"، مرجع سابق، ص128-129.

المطلب الثاني

اختصاصات الوزارة ذات الصبغة السياسية والإدارية

وسأتناول عن هذه الاختصاصات في فرعين:

الفرع الأول: اختصاصات الوزارة ذات الصبغة السياسية

وهي ثلاثة اختصاصات تباشرها الوزارة بصفة سياسية، اختصاصان لا يمكن للوزارة أن تباشرهما إلا إذا كانت هناك ظروف غير عادية تمر بها الدولة، وهما[1]: حالة إعلان الحرب الدفاعية، وإعلان الأحكام العرفية. واختصاص آخر تباشره في الظروف العادية، هو إبرام المعاهدات.

أولاً: اختصاصات الوزارة ذات الصبغة السياسية في الظروف غير العادية، وهي تشمل: حالة إعلان الحرب الدفاعية، وإعلان الأحكام العرفية. وقد بينت هذه الاختصاصات المادتان (68) و(69) من الدستور الكويتي. إذ تنص المادة (68) من الدستور بأن: "يعلن الأمير الحرب الدفاعية بمرسوم، أما الحرب الهجومية فمحرمة".

يتضح من هذا النص أن الحرب الهجومية محرمة في النظام الدستوري الكويتي. ويرجع ذلك إلى أن الكويت دولة محبة للسلام، كما أنها ملتزمة بميثاق الأمم المتحدة الذي يطلب من أعضائه حل خلافاتهم بالطرق السلمية، وتجنّب اللجوء إلى الحرب[2].

إلا أن المشرّع الدستوري الكويتي أجاز الحرب الدفاعية، وهي التي تعلن عندما تتعرض البلاد إلى عدوان خارجي حدث فعلاً، أو أن يكون وشيك الوقوع[3].

وأما إعلان الحرب الدفاعية فيتم بموجب مرسوم أميري.

---

[1] الجمل، يحي، مرجع سابق، ص357.

[2] المقاطع، محمد عبد المحس، "النظام الدستوري في الكويت"، مرجع سابق، ص736.

[3] الباز، علي السيد، "السلطات العامة"، مرجع سابق، ص133.

وتنص المادة (69) من الدستور الكويتي بأن: "يعلن الأمير الحكم العرفي في أحوال الضرورة التي يحددها القانون وبالإجراءات المنصوص عليه فيه، ويكون إعلان الأحكام العرفية بمرسوم ويعرض هذا المرسوم على مجلس الأمة خلال خمسة عشر يوماً التالية له للبت في مصير الحكم العرفي، وإذا حدث ذلك في فترة الحل وجب عرض الأمر على المجلس الجديد في أول اجتماع له، ويشترط لاستمرار الحكم العرفي أن يصدر بذلك قرار من المجلس بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم. وفي جميع الأحوال يجب أن يعاد عرض الأمر على مجلس الأمة بالشروط السابقة كل ثلاثة أشهر". ولقد صدر القانون رقم (22) لسنة 1967 الخاص بنظام الأحكام العرفية في دولة الكويت.

إذ حددت المادة الأولى من هذا القانون الأحوال التي يجوز فيها إعلان الأحكام العرفية وهي:

1- إذا تعرض الأمن والنظام العام في الدولة أو جهة منها للخطر.

2- وقوع عدوان مسلح على الدولة.

3- خشية وقوع ذلك العدون وشيكاً.

4- وقوع اضطرابات داخلية.

5- تأمين سلامة القوات المسلحة الكويتية وضمان تموينها وحماية طرق مواصلاتها وغير ذلك مما يتعلق بتحركاتها وأعمالها العسكرية خارج الأراضي الكويتية.

هذا وتمنح الوزارة كهيئة حكومية أو إدارية في حالة الأحكام العرفية، صلاحيات استثنائية كبيرة تحد من الحريات العامة للأفراد والهيئات يكفلها عادة الدستور للأفراد[1].

---

[1] الجمل، يحي، مرجع سابق، ص362.

ثانياً: اختصاص الوزارة في إبرام المعاهدات، إذ نصت المادة (70) من الدستور الكويتي بأن: "يبرم الأمير المعاهدات بمرسوم ويبلغها مجلس الأمة فوراً مشفوعة بما يناسب من البيان، وتكون للمعاهدة قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها في الجريدة الرسمية. على أن معاهدات الصلح والتحالف، والمعاهدات المتعلقة بأراضي الدولة أو ثرواتها الطبيعية أو بحقوق السيادة أو حقوق المواطنين العامة أو الخاصة، ومعاهدات التجارة والملاحة والإقامة، والمعاهدات التي تحمل خزانة الدولة شيئا من النفقات غير الواردة في الميزانية أو تتضمن تعديلاً لقوانين الكويت، ولا يجوز في أي حال أن تتضمن المعاهدة شروطاً سرية تناقض شروطها العلنية". فإن أحكام المعاهدات في النظام الدستوري الكويتي تشمل ما يلي:

أولاً: الأصل العام هو اختصاص الأمير عن طريق الوزارة بإبرام جميع المعاهدات من حيث التفاوض والتوقيع بالأحرف الأولى والتصديق، وهي تصدر بمرسوم يكون له قوة القانون[1].

ثانياً: الاستثناء، هو ضرورة التصديق على جانب مجلس الأمة على بعض المعاهدات المهمة التي ورد ذكرها على سبيل الحصر في المادة سالفة الذكر، وهي تصدر بقانون.

ثالثاً: يتعين على الوزارة إبلاغ مجلس الأمة فوراً لما تم إبرامه من معاهدات مما تستقل السلطة التنفيذية بالتصديق عليه. وأن يتضمن هذا الإبلاغ بياناً مناسباً عن المعاهدات.

رابعاً: الأصل أن تكون جميع شروط المعاهدة معلنة، أي لا تتضمن شروطاً سرية. ويرجع ذلك مراعاة لإمكان تسجيلها لدى منظمة الأمم المتحدة، ولإمكان إعمال المراقبة السياسية

---

[1] عثمان، حسين عثمان محمد، مرجع سابق، ص364.

للبرلمان، إلا أنه قد تقضي الظروف والضرورات أن تضمن المعاهدة بعض الشروط السرية، شريطة ألا تتناقض مع شروطها العلنية[1].

الفرع الثاني: اختصاصات الوزارة ذات الصبغة الإدارية

وتتمثل هذه الاختصاصات تعيين الموظفين وعزلهم ومنح أوسمة الشرف.

أولاً: تعيين الموظفين وعزلهم:

إن تعيين الموظفين وعزلهم يعد من صميم عمل السلطة التنفيذية، بوصفها السلطة المكلفة بتنفيذ القوانين، وما هؤلاء الموظفون إلا أدواتها في هذا التنفيذ[2].

وقد أشار الدستور الكويتي إلى هذا الاختصاص في المادة (74) منه: "يعين الأمير الموظفين المدنيين والعسكريين والممثلين السياسيين لدى الدول الأجنبية، ويعزلهم وفقاً للقانون، ويقبل ممثلي الدول الأجنبية لديه".

وواضح من هذا النص أن حق تعيين الموظفين بكافة فئاتهم ومسمياتهم، هو من اختصاص الأمير عن طريق الوزارة، سواء كانوا من الخاضعين لأحكام قانون الخدمة المدنية رقم (10) لسنة 1979، أو ممن يخضعون لأنظمة وطبيعة خاصة، مثل القانون رقم (29) لسنة 1966م الخاص بالتعيين في جامعة الكويت، والقانون الخاص بالسلطة القضائية رقم (24) لسنة 1977م[3].

والتعيين يمكن أن يكون بمرسوم أميري يوقعه إلى جوار الأمير الوزير المختص بالإضافة إلى رئيس الوزراء، كما هو الحال في تعيين وكلاء الوزارات، وأعضاء النيابة

---

(1) الباز، علي السيد، "السلطات العامة"، مرجع سابق، ص139.

(2) الجمل، يحي، مرجع سابق، ص352. والباز، علي السيد، "السلطات العامة"، مرجع سابق، ص141.

(3) المقاطع، محمد عبد المحسن، "النظام الدستوري"، مرجع سابق، ص727.

العامة، والفتوى والتشريع، والقضاة[1]. كما يكون التعيين بقرار إداري بالنسبة لبقية الموظفين العاملين في الدولة ويكون عزل الموظف بنفس أداة تعيينه.

ثانياً: منح أوسمة الشرف:

تنص المادة (76) من الدستور الكويتي بأن: "يمنح الأمير أوسمة الشرف وفقاً للقانون". وقد كان النص في مشروع الدستور يتحدث عن الرتب والنياشين وأوسمة الشرف، ولكن رأى أن تحذف الرتب والنياشين على أن يراعى أن كلمة أوسمة بمعناها الواسع تشمل الأنواط والنياشين وما إليها، والأوسمة قد تكون مدنية وقد تكون عسكرية[2].

وينظم الأوسمة المدنية القانون رقم (20) لسنة 1974، وتنص المادة الأولى منه على إنشاء قلادة باسم قلادة مبارك الكبير، ويحملها رئيس الدولة كما تمنح هذه القلادة لملوك ورؤساء الدول بموجب المادة الثالثة من القانون المذكور.

وهناك وسام الكويت ويتألف من ثماني درجات، ويمنح لأولياء العهد ورؤساء الوزارات والوزراء والسفراء، وكذلك لأبناء الكويت والأجانب الذين يقدمون خدمات جليلة للكويت أو للإنسانية، ويكون منح الأوسمة بنوعيها المدنية والعسكرية بموجب أمر أميري.

---

[1] الجمل، يحي، مرجع سابق، ص353.

[2] الجمل، يحي، مرجع سابق، ص326.

الفصل الرابع
العلاقة بين الوزارة ومجلس الأمة
في النظام الدستوري الكويتي

يقوم النظام الدستوري الكويتي على أساس الفصل المرن بين السلطات[1]، وذلك لأن هذا النظام يميل ميلا واضحا إلى النظام البرلماني وإن لم يأخذ بكل خصائصه.

ويقتضي الفصل المرن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية أن يكون لكل سلطة ذاتيتها واستقلالها من ناحية، وأن يكون بين هاتين السلطتين تعاون ورقابة متبادلة.

وسوف نتناول ذلك في مبحثين على النحو التالي:

المبحث الأول: علاقات التعاون والتوازن بين الوزارة ومجلس الأمة.

المبحث الثاني: وسائل الرقابة المتبادلة بين الوزارة ومجلس الأمة.

المبحث الأول

علاقات التعاون والتوازن بين الوزارة ومجلس الأمة

يتم التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية عن طريق الوزارة التي تقوم بدور الوساطة بين الأمير ومجلس الأمة[2].

وتتجلى مظاهر التعاون والتوازن بين السلطتين في عضوية الوزراء في مجلس الأمة، وحق الوزارة في الحضور والكلام وإلقاء بيانات أمام مجلس الأمة ومشاركة الوزارة في أعمال المجلس.

المطلب الأول

---

(1) للتفصيل حول هذا المبدأ راجع: العازمي، إبراهيم محمد العويمر، "مبدأ الفصل بين السلطات وتطبيقاته في دولة الكويت"، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق، قسم القانون العام،(2010).

(2) المقاطع، محمد عبد المحسن، "النظام الدستوري"، مرجع سابق، ص422.

عضوية الوزراء في مجلس الأمة

يعدّ الوزراء جميعا بموجب نص المادة (80) من الدستور الكويتي أعضاء في مجلس الأمة بحكم وظائفهم، بمن فيهم الذين أتوا من خارج المجلس.

ويعد ذلك تداخلا وتكاملا بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وتملك الوزارة بعدّ أعضاء منها يمثلون ثقلاً كبيراً في المجلس (16 عضواً حدًا أقصى) أن تؤثر في عمل المجلس إلى حد كبير[1].

ويعد حضور رئيس مجلس الوزراء أو بعض الوزراء شرطا ضروريا لصحة انعقاد جلسة مجلس الأمة، ويجب إجابة الوزراء إلى طلبهم كلما أرادوا الحديث في المجلس[2].

ويباشر الوزراء كافة حقوق أعضاء مجلس الأمة ما عدا ما استثني بنص خاص مثل الاشتراك في التصويت على سحب الثقة، وذلك في حدود القواعد الخاصة بالوزارة في النظام البرلماني، والمتمثلة في التضامن الوزاري والتزام الأقلية المعارضة من الوزراء برأي أغلبية الوزراء والدفاع عنه أمام مجلس الأمة[3].

المطلب الثاني

حق حضور الوزارة جلسات اللجان في مجلس الأمة

أكد الدستور الكويتي على أن للوزراء أن يستعينوا بمن يريدون من كبار الموظفين أو ينيبوهم عنهم، وذلك بموجب المادة (116) منه. وهذا الحق يمتد ليمثل حضورهم لجلسات لجان مجلس الأمة إذا كانت تبحث موضوعات خاصة بوزاراتهم[4]، إلا أنهم لا يشتركون

---

(1) الباز، عل السيد، "السلطات العامة"، مرجع سابق، ص170.

(2) انظر المادة (116) من الدستور الكويتي.

(3) المقاطع، محمد عبد المحسن، "النظام الدستوري"، مرجع سابق، ص446. وانظر المادة (128) من الدستور الكويتي.

(4) الباز، السلطات العامة، مرجع سابق، ص171.

بإبداء الرأي في مداولات تلك اللجان، وهذا ما يؤكده نص المادة (50) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة، بقولها: "للوزير المختص أن يحضر جلسات اللجان عند نظر موضوع يتعلق بوزارته، ويجوز له أن يصطحب معه واحدا أو أكثر من كبار الموظفين المختصين أو الخبراء أو أن ينيب عنه أيا منهم، ولا يكون للوزير أو لمن يصطحبه أو ينيبه رأي في المداولات، وإنما تثبت آراؤهم في التقرير، كما يحق للجان أن تطلب بواسطة رئيس المجلس حضور الوزير المختص لبحث الموضوع المعروض عليها، وفي هذه الحالة يجب أن يحضر الوزير أو من ينيبه عنه".

كذلك تنص المادة (116) من الدستور الكويتي على أن تمثل الوزارة في جلسات المجلس برئيسها أو بعض أعضائها، واستثنت المادة ذاتها رئيس مجلس الوزراء والوزراء من القيود التي تنظم بها اللائحة الداخلية لمجلس الأمة حق الكلام بالنسبة للأعضاء.

المطلب الثالث

حق الوزارة في إلقاء بيانات أمام مجلس الأمة

يحق للوزارة إلقاء أية بيانات أمام مجلس الأمة كلما طلب رئيسها أو أحد الوزراء فيها الكلام[1].

ولكن إلى جوار هذا الحق، هناك حالات معينة تدلي فيها الوزارة ببيانات لها أهميتها أمام مجلس الأمة. وقد نص الدستور الكويتي على بعض هذه البيانات ومنها:

---

[1] وفقاً لنص المادة (116) والتي تنص على (يسمع رئيس مجلس الوزراء والوزراء في مجلس الأمة كلما طلبوا الكلام، ولهم أن يستعينوا بمن يريدون من كبار الموظفين أو ينيبوهم عنهم. وللمجلس أن يطلب حضور الوزير المختص عند مناقشة أمر يتعلق بوزارته، ويجب أن تمثل الوزارة في جلسات المجلس برئيسها أو ببعض أعضائها.

أولاً: توجب المادة (70) من الدستور الكويتي الخاصة بإبرام المعاهدات إخطار مجلس الأمة بذلك فور إبرام المعاهدة.

ثانياً: توجب المادة (98) من الدستور على كل وزارة فور تشكيلها أن تتقدم إلى مجلس الأمة ببرنامجها. ولا تطلب من مجلس الأمة طرح الثقة بها، الأمر الذي يحدث في بعض الأنظمة البرلمانية، ولكنها تدلي بذلك البرنامج ثم تسمع ملاحظات المجلس عليه، وتأخذ تلك الملاحظات بعدّها صادرة من ممثلي الشعب في الاعتبار[1].

ثالثاً: توجب المادة (150) من الدستور الكويتي على الوزارة أن تقدم إلى مجلس الأمة بيانات عن الحالة المالية للدولة مرة على الأقل خلال كل دورة من انعقاده العادية.

والبيان الذي تشير إليه هذه المادة ليس هو بالضرورة البيان الذي تتقدم به الوزارة إلى المجلس مع مشروع الميزانية، فقد تتقدم الوزارة إلى المجلس ببيان تفصيلي عن مشروع الميزانية، وهو الأمر الذي يحدث غالبا، وتتقدم ببيان آخر لا يكفي برسم توقعات المستقبل وإتجاهاتها كما يحدث عادة في بيان الميزانية، وإنما يصف الواقع المالي القائم فعلا[2].

المطلب الرابع

مشاركة الوزارة في أعمال مجلس الأمة

من أهم وسائل التعاون ما بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، هو مشاركة الوزارة في أعمال مجلس الأمة من خلال التقدم بمشروعات قوانين للمجلس تؤدي إلى تحريك العملية التشريعية أمام المجلس[3]، فحق اقتراح القوانين في النظام الدستوري الكويتي هو للأمير ولكل

---

(1) للتفصيل حول البرنامج الوزاري في الدستور الكويتي راجع: الطبطبائي، عادل، "مفهوم البرنامج الوزاري"، مرجع سابق، ص13 وما بعدها.

(2) الجمل، يحي، مرجع سابق، ص372–373.

(3) الطبطبائي، عادل، "النظام الدستوري"، مرجع سابق، ص751.

عضو من أعضاء مجلس الأمة[1]، ويباشر الأمير دوره في العملية التشريعية بواسطة وزرائه، ويتم ذلك عن طريق المراسيم، فالدور الحقيقي هو للوزارة، وإن كان يمارس باسم الأمير.

وتستطيع الوزارة بفضل هذا التعاون مع مجلس الأمة إدراج عدد كبير من المشروعات بقوانين على جدول أعمال المجلس، كما لها أن تطلب هذه المشروعات على وجه الاستعجال[2]، وفي هذه الحالة فإن هذه المشروعات يتم بحثها قبل غيرها[3]، هذا ولا تسقط المشروعات بقوانين المقدمة من الحكومة بانتهاء الفصل التشريعي بخلاف الاقتراحات بالقوانين المقدمة من نواب مجلس الأمة[4]، وإذا رفض مجلس الأمة اقتراحا بقانون قدمه أحد أعضائه، فلا يجوز تقديمه مرة أخرى في دور الانعقاد ذاته، بخلاف مشروع القانون المقدم من الوزارة، فيجوز إعادة تقديمه في الدورة البرلمانية ذاتها في حال سبق رفضه من المجلس[5].

المبحث الثاني

وسائل الرقابة المتبادلة بين الوزارة ومجلس الأمة

سوف نتناول وسائل الرقابة التي تملكها الوزارة في مواجهة مجلس الأمة في المطلب الأول اما وسائل الرقابة التي يملكها مجلس الأمة في مواجهة الوزارة فسنبحثها في المطلب الثاني وأخيراً نتحدث في المطلب الثالث عن محاكمة الوزراء.

---

(1) انظر المادتان (65، 109) من الدستور الكويتي.

(2) انظر المادة (98) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة.

(3) انظر المادة (181) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة.

(4) المقاطع، محمد عبد لمحسن، "الوسيط في النظام الدستوري"، مرجع سابق، ص448.

(5) انظر المادتان (65، 66) من الدستور الكويتي.

المطلب الأول

وسائل الرقابة التي تملكها الوزارة في مواجهة مجلس الأمة

منح المشرّع الدستوري الكويتي الوزارة بعدّها جهازاً للسلطة التنفيذية وسائل للتـأثير في مجلس الأمة، ولا يعد هذا خروجاً على مبدأ الفصل بين السلطات؛ لأن النظام الدستوري الكويتي لم يطبق هذا المبدأ بشكل جامد، وإنما بشكل مرن، وأوجه نوعاً من التأثير للوزارة في مواجهة مجلس الأمة، من خلال وسائل تتدرج من البساطة إلى الخطورة، سأقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع، هي:

الفرع الأول: حق الأمير في دعوة مجلس الأمة للانعقاد وفض الانعقاد.

الفرع الثاني: حق الأمير في تأجيل جلسات مجلس الأمة.

الفرع الثالث: حق حل مجلس الأمة.

الفرع الأول: حق الأمير في دعوة مجلس الأمة للانعقاد وفض انعقاده

ينص الدستور الكويتي على حق الأمير في دعوة مجلس الأمة للانعقـاد فـي أدوار انعقاده العادية وغير العادية، وعلى حقه في فض أدوار الانعقاد، إذ وضع المشرّع الدستوري الكويتي أحكاماً لانعقاد المجلس في مواعيد محددة، سواء في أول دور انعقـاد فـي الفـصل التشريعي أو في أدوار الانعقاد التالية له.

وينقسم الفصل التشريعي ومدته أربع سنوات تبدأ من تاريخ أول اجتماع للمجلس إلى أدوار انعقاد لا تقل مدتها عن ثمانية أشهر كل سنة[1]، وفي جميع الحالات يـدعى المجلـس

---

[1] انظر المادة (85) من الدستور الكويتي.

للانعقاد بواسطة مرسوم أميري عن طريق الوزارة، كما يعلن الأمير فض أدوار الاجتماع العادية وغير العادية بواسطة مرسوم[1].

الفرع الثاني: حق الأمير في تأجيل جلسات مجلس الأمة

منح المشرّع الدستوري الكويتي الحق للأمير من خلال الوزارة في تأجيل اجتماع مجلس الأمة، بموجب مرسوم، على ألا تتجاوز مدة التأجيل شهراً واحداً، وتعد سلطة الأمير في هذا الأمر سلطة تقديرية لا يقيدها سوى المدة التي حددها الدستور، وعدم جواز تكرار تأجيل جلسات المجلس مرة أخرى خلال دور الانعقاد الواحد إلا بعد دعوته للانعقاد وموافقته على تأجيل جلساته مرة أخرى[2]، كما خطر المشرّع الدستوري الكويتي تعطيل انعقاد جلسات مجلس الأمة أثناء تطبيق الأحكام العرفية[3].

وحرصاً من المشرّع الدستوري الكويتي على قيام مجلس الأمة بواجبه كاملاً وعدم إنقاص فترة الانعقاد عن مدة ثمانية أشهر، فإن المادة (106) من الدستور قررت عدم احتساب مدة التأجيل ضمن فترة الانعقاد.

إن حق الوزارة في تأجيل جلسات مجلس الأمة يعد حقاً مؤثراً بالفعل على المجلس؛ نظراً لأن الوزارة تستطيع اللجوء لاستخدام هذا الحق حينما تستشعر أن أعضاء مجلس الأمة يتجهون إلى اتخاذ إجراءات لا ترغب هي فيها، مثل إجراءات تقرير المسؤولية السياسية لأحد الوزراء أو للحكومة بأثرها، أو عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، أو مناقشة موضوع أو مشروع قانون تود الوزارة أن تمنح منه أجلاً زمنياً إضافياً[4].

---

(1) انظر المواد (87، 88، 89) من الدستور الكويتي.

(2) انظر المادة (106) من الدستور الكويتي.

(3) انظر المادة (85) من الدستور الكويتي.

(4) الصالح، عثمان عبد الملك، "النظام الدستوري"، مرجع سابق، ص705.

الفرع الثالث: حق حل مجلس الأمة

يعد حق الوزارة في حل مجلس الأمة قبل نهاية المدة التي انتخب من أجلها – وهي مدة أربع سنوات – من أقوى الوسائل التي تملكها الوزارة في علاقتها مع مجلس الأمة، ويقابل هذا الحق سلطة مجلس الأمة في سحب الثقة من أحد الوزراء، أو تقرير عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، وهما ركنان أساسيان للنظام البرلماني الكويتي[1]. وبهذين الحقين المتقابلين يتحقق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. ونظراً لأن حق الحل يعد من أخطر الوسائل التي تملكها الوزارة للتأثير على مجلس الأمة، فإن دراسة هذا الحق تتطلب بيان التنظيم الدستوري لحق الوزارة في حل مجلس الأمة في النظام الدستوري الكويتي، ومن ثم بيان ماهية حق الحل، ومن ثم لا بد من بيان الممارسة العملية لحق الحل من قبل الوزارة في مواجهة مجلس الأمة. وسأتناول هذه المسائل على النحو التالي.

أولاً: التنظيم الدستوري لحق الوزارة في حل مجلس الأمة في النظام الدستوري الكويتي:

من خلال الرجوع إلى النصوص الدستورية التي ورد فيها ذكر "حل مجلس الأمة"، فإن الباحث يجد أن المشرّع الدستوري الكويتي قد نظم هذا الموضوع من خلال المواد الآتية:

أولاً: اوجبت المادة (69) من الدستور الكويتي عرض المرسوم الصادر بالأحكام العرفية أثناء حل مجلس الأمة على المجلس الجديد، دون أن تتطلب عودة المجلس المنحل.

ثانياً: تناولت المادة (71) من الدستور الكويتي مراسيم الضرورة التي تصدر في غياب المجلس، أي عندما يكون منحلاً.

---

(1) المقاطع، محمد عبد المحسن، "الوسيط في النظام الدستوري"، مرجع سابق، ص449. والباز، علي السيد، "السلطات العامة"، مرجع سابق، ص182.

ثالثـــاً: قررت المادة (102) من الدستور الكويتي إعطاء رئيس الدولة (الأمير) خيارين: إمـــا حل مجلس الأمة، أو إقالة الوزارة في حال قرر مجلس الأمة عدم إمكـــان التعـــاون مـــع رئيس مجلس الوزراء[1].

رابعاً: أجازت المادة (107) من الدستور الكويتي حل مجلس الأمة، وقررت هذا الحق للسلطة التنفيذية، وخصصت الأداة التي تستخدمها وهي المرسوم وليس الأمـــر الأميـــري، كمـــا قررت ضمانة عدم حل المجلس المنتخب لذات الأسباب التي حل مـــن أجلهـــا المجلـــس السابق، كما حددت الفترة الزمنية لانتخاب المجلس الجديد. فإذا تعدت فترة الانتخابات هذه المدة، فإن المجلس المنحل يعود بحكم الدستور ويسترد كامل سلطته الدستورية[2].

خامساً: وأخيرا نشير إلى المادة (181) من الدستور الكويتي قيدت حق الـــوزارة فـــي حـــل مجلس الأمة أثناء قيام الأحكام العرفية.

لم يعالج المشرّع الدستوري الكويتي الأسباب التي تؤدي إلى حل مجلس الأمة، إذ لم يقم المشرّع بتحديد الأسباب التي من الممكن التي يبنى عليها حل المجلس وإنما تركها في يد السلطة التنفيذية، ولرئيس الدولة أن يقوم بتقديرها بناءً على معطيات الواقع السياسي[3].

---

(1) تنص المادة (102) من الدستور الكويتي على أن: "لا يتولى رئيس مجلس الوزارة أي وزارة ولا يطرح في مجلس الأمة موضوع الثقة به، ومع ذلك إذا رأى مجلس الأمة بالطريقة المنصوص عليها في المادة السابقة عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزارة رفع الأمر إلى رئيس الدولة، وللأمير في هذه الحالة أن يعفي رئيس مجلس الوزراء ويعين وزارة جديدة أو أن يحل مجلس الأمة، وفي حالة الحل إذا قرر المجلس الجديد بذات الأغلبية عدم التعاون مع رئيس مجلس الوزراء المذكور اعتبر معتزلا منصبه من تاريخ قرار المجلس في هذا الشأن وتشكيل وزارة جديدة".

(2) يجري نص المادة (107) من الدستور الكويتي على أن: "للأمير أن يحل مجلس الأمة بمرسوم تبين فيه أسباب الحل على أنه لا يجوز حل المجلس لذات الأسباب مرة أخرى، وإذا حل المجلس وجب إجراء الانتخابات للمجلس الجديد في ميعاد لا يجاوز شهرين من تاريخ الحل، فإن لم تجر الانتخابات خلال تلك المدة يسترد المجلس المنحل كامل سلطته الدستورية ويجتمع فوراً كأن الحل لم يكن ويستمر في أعماله إلى أن ينتخب المجلس الجديد".

(3) الطماوي، سليمان محمد، مرجع سابق، ص613.

نص المشرّع الدستوري الكويتي على ضمانات وقيود ترد على السلطة التنفيذية، وهي بصدد القيام بحل مجلس الأمة، تحقيقاً لعدم إساءة استخدام حق الحل، وسأتناول أهم تلك الضمانات والقيود على النحو الآتي:

أ- القيد الزمني لدعوة الناخبين وانعقاد المجلس الجديد:

تنص المادة (2/107) من الدستور الكويتي بأنه: "... وإذا حل المجلس وجب إجراء الانتخابات للمجلس الجديد في ميعاد لا يجاوز شهرين من تاريخ الحل فإن لم تجر الانتخابات خلال تلك المدة يسترد المجلس المنحل كامل سلطته الدستورية ويجتمع فوراً كأن الحل لم يكن ويستمر في أعماله إلى أن ينتخب المجلس الجديد".

إن المشرّع الدستوري الكويتي قصد بذلك النص تفويت الفرصة على الوزارة من تأجيل انتخاب المجلس الجديد فتنفرد بخاصية تفردها بالسلطة، فتفلت بذلك من الرقابة البرلمانية التي قررها الدستور لمجلس الأمة في مواجهة السلطة التنفيذية.

ب- عدم تكرار الحل لذات السبب:

تنص المادة (107) من الدستور الكويتي بأن: "للأمير أن يحل مجلس الأمة بمرسوم تبين فيه أسباب الحل على أنه لا يجوز حل المجلس لذات الأسباب مرة أخرى".

وهذا القيد المتمثل في عدم تكرار حل مجلس الأمة لنفس السبب، يقصد منه الرجوع إلى رأي الشعب، ولذلك لا فائدة من الحل مرة أخرى، لأنه سبق الاحتكام إلى الشعب ومعرفة رأيه، ومن ثم سيغدو الحل مرة أخرى لذات السبب مخالفة لإرادة الشعب[1].

---

[1] الطماوي، سليمان محمد، مرجع سابق، ص538.

ج- استقالة الوزارة التي توقع مرسوم الحل:

يجب مع بداية كل فصل تشريعي جديد، أن يقدم رئيس مجلس الوزراء والوزراء استقالتهم، ومن ثم يعاد تشكيل الوزارة، وهذا ما يجري عليه العمل في الحياة السياسية في الكويت وفقاً للنص الدستوري الوارد في المادة (57) من الدستور الكويتي بأن: "يعاد تشكيل الوزارة على النحو المبين بالمادة السابقة عند بدء كل فصل تشريعي لمجلس الأمة".

د- عدم حل مجلس الأمة أثناء الأحكام العرفية:

استناداً إلى حكم المادة (181) من الدستور الكويتي "لا يجوز تعطيل أي حكم من أحكام هذا الدستور إلا أثناء قيام الأحكام العرفية في الحدود التي يبينها القانون، ولا يجوز بأي حال تعطيل انعقاد مجلس الأمة في تلك الأثناء أو المساس بحصانة أعضائه". وينبني على ذلك عدم جواز حل المجلس أثناء إعلان الأحكام العرفية[1]، وذلك نوعاً من حماية وجوده كرقيب على الوزارة في تلك الفترة التي تتسع فيها اختصاصات السلطة التنفيذية اتساعاً كبيراً[2].

المطلب الثاني

وسائل الرقابة التي يملكها مجلس الأمة في مواجهة الوزارة

إن رقابة مجلس الأمة على أعمال الوزارة بوسائلها الدستورية المحددة قد تؤدي في حال استعمالها بفاعلية إلى إلزام الوزارة على التقيد بأحكام القانون بأعمالها وتصرفاتها كافة، خشية المساءلة والمحاسبة من قبل المجلس[3].

---

(1) المقاطع، محمد عبد المحسن، "الوسيط في النظام الدستوري"، مرجع سابق، ص449.

(2) الباز، علي السيد، "السلطات العامة"، مرجع سابق، ص186.

(3) شطناوي، فيصل، "دور لجان التحقيق البرلماني في فعالية الرقابة البرلمانية"، مجلة الحقوق، جامعة البحرين، المجلد الأول، العدد الثاني،(2004)، ص186.

وقد بيّن النظام الدستوري الكويتي وسائل رقابة مجلس الأمة على أعمال الوزارة بالنص على حق السؤال، وحق الاستجواب، وحق طرح موضوع عام للمناقشة، وحق إبداء رغبات للحكومة في المسائل العامة، وحق تشكيل لجان للتحقيق في أي من الأمور الداخلة في اختصاص المجلس، وحق المجلس كذلك في تشكيل لجان خاصة لبحث العرائض والشكاوي المقدمة من المواطنين، كما أنه نظم أحكام المسؤولية الوزارية، وتقرير عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء[1].

أي أن النظام الدستوري الكويتي نص على وسائل الرقابة البرلمانية كافة، وتميز بذلك عن بعض الدساتير، مثل الدستور الأردني [2]، مما منح هذه الوسائل أهمية أكبر ومنح مجلس الأمة قوة في مواجهة الوزارة، وقد ترك هذا النظام للائحة الداخلية لمجلس الأمة تنظيم إجراءات هذه الوسائل الرقابية.

وسأتناول وسائل الرقابة التي يمتلكها مجلس الأمة في مواجهة الوزارة في النظام الدستوري الكويتي، في ستة فروع هي:

الفرع الأول: حق السؤال

إن دراسة السؤال كأداة من أدوات تأثير مجلس الأمة على أعمال الوزارة ووسيلة من وسائل الرقابة عليها يتطلب البحث في مايلي:

---

(1) انظر المواد (99، 100، 101، 102، 112، 113، 114، 115) من الدستور الكويتي.

(2) فالدستور الأردني لعام 1952 أقر من خلال المادتين (53، 54) حق مجلس النواب طرح الثقة بالوزارة أو أحد الوزراء، وأقر من خلال المادة (96) حق عضو مجلسي النواب والاعيان توجيه الأسئلة والاستجوابات ونظم آلياتها بشكل من أشكال الرقابة البرلمانية على أعمال الوزارة. أما وسائل الرقابة الأخرى، فقد حددها النظام الداخلي لمجلس النواب ومجلس الأعيان، وهي: طلب المناقشة، والتحقيق، والاقتراح برغبة والعرائض والشكاوى المقدمة من المواطنين لرئاسة مجلس النواب.

أولا: التعريف بالسؤال وأهميتة:

"السؤال من وسائل الرقابة البرلمانية يهدف من خلاله أحد أعضاء البرلمان الحصول على معلومات معينة عن أمر ما أو التحقق من حدوث واقعة، أو معرفة ما تود الحكومة اتخاذه من قرارات بشأن موضوعات معينة"[1].

وهو طلب يتقدم به عضو البرلمان إلى الوزارة أو بعض أعضائها للاستيضاح عن مسألة معينة يسودها الغموض أو عدم الوضوح، ولا يحمل السؤال في طياته الاتهام بالتقصير أو الإهمال[2].

وقد نص الدستور الكويتي في المادة (99) بأن "لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء وإلى الوزراء أسئلة للاستيضاح حول أي من الأمور الداخلة في اختصاصاتهم، وللسائل وحده حق التعقيب مرة واحدة على الإجابة.

وفيما يتعلق بشروط السؤال فقد تناولها الدستور والنظام الداخلي لمجلس الأمه الكويتي على النحو التالي:

لقد اشترط المشرع الدستوري الكويتي أن يكون السؤال المقدم لوزير ما أو للوزارة مكتوبا حال تقديمه لرئيس المجلس[3]، إضافة إلى شرط توقيعه من مقدمه وأن تكون الإجابة من قبل الوزير المعني خطية بحسب المادة (122) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

---

(1) الخطيب، نعمان، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الاولي، ص383.

(2) شكري، علي يوسف، "الأنظمة السياسية المعاصرة"، اتيراك للنشر، القاهرة، الطبعة الأولى،(2003)، ص136.

(3) انظر المادة (122) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

أما السؤال الشفوي، فهو الصيغة الشائعة في مجلس الأمة الكويتي بصفة عامة على مستوى التطبيق، وصحته تتطلب توافر كافة الشروط الواجبة في السؤال المكتوب باستثناء شرط الكتابة.

كما يشترط أن يكون السؤال موجزا بعبارات مختصرة خاليا من التعليق والجدل والآراء الخاصة، ويجب كذلك ألا يكون السؤال ضارا بالمصلحة العامة وألاّ يشتمل على عبارات غير لائقة بحق أشخاص أو ذكر أسمائهم أو المساس بشؤونهم الخاصة وإلاّ يكون مخالفا للدستور[1].

ومن شروط حق السؤال ألاّ يكون حول شأن تنظره المحاكم لأن جواز ألبت بهذا الشأن يعود للجهة صاحبة الاختصاص منعا لتعارض الأحكام وتناقضها وتحقيقا لمبدأ العدالة والمساواة, ألاّ يكون السؤال متعلقا بشخص النائب أو بمصلحة خاصة تعود له.

وأما الشروط المتعلقة بأطراف السؤال وهما عضو مجلس الأمة السائل ورئيس الوزراء أو الوزير المسؤول.

وقد قررت المادة (121) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي على حق عضو مجلس الأمة توجيه سؤال أو أكثر للوزير المختص أو مجلس الوزراء.

ثانيا: إجراءات السؤال:

أوجبت المادة (122) من النظام الداخلي لمجلس الأمة الكويتي أن يقدم السؤال لرئيس المجلس مكتوبا، وبدوره يحيل الرئيس هذا السؤال حال وصوله إلى مكتب الوزير المختص للإجابة عنه خلال المدة التي حددها النظام الداخلي للمجلس الأمه الكويتي، إذا توافرت في السؤال الشروط المطلوبة.

---

[1] انظر المادة (122) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

وقد قيد المشرع الكويتي رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المسؤول الإجابة عن السؤال في الجلسة التالية لتبليغه أو تأجيل الإجابة لمدة أسبوعين غير قابلة للتجديد إلا بقرار من مجلس الأمة[1].

وفي حال عدم إجابة الوزير عن السؤال أو رفضه بالإجابة وهناك شروط حددها المشرع الكويتي تبرر للوزير أو الوزارة عدم الإجابة عن السؤال وتحديدا إذا كان هنالك ما يسوغ هذا الرفض.

أما الحالات التي تجيز للوزير رفض الإجابة هي تخلف أحد الشروط الواجب توافرها في السؤال[2] وهي:

- إذا كان السؤال مخالفا لأحكام الدستور.
- إذا تسبب السؤال بضرر للمصلحة الوطنية أو كان فيه مساس بالشؤون الخاصة.
- إذا كان موضوع السؤال منظورا أمام المحاكم.
- إذا لم يكن السؤال من اختصاص الوزير.

بعد ورود إجابة الوزير المعني عن السؤال وإبلاغه لمقدمه، على رئيس مجلس الأمة إدراج السؤال والجواب على جدول أعمال أول جلسة مخصصة للأسئلة والاستجوابات والاقتراحات برغبة.

ولا شك أن إدراج السؤال والجواب على جدول أعمال المجلس في جلسة مخصصة لأعمال الرقابة يؤكد الأهمية الكبيرة لهذه الوسائل بما فيها السؤال وتأكيدا لفاعليتها بالتأثير على أعمال الوزارة.

---

(1) انظر المادة (124) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

(2) انظر المادة (122، 123، 124) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

وقد نصت اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي على تبليغ السؤال فورا لرئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص، وألزم رئاسة المجلس بإدراج السؤال على جدول أعمال أول جلسة تالية لتاريخ إبلاغ رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص للإجابة عن السؤال، ولهم تأجيل الإجابة إلى موعد لا يزيد على أسبوعين من موعد الجلسة المحددة ولا يكون التأجيل لأكثر من مرة[1]، وقد ألزم المشرع الكويتي كذلك رئاسة مجلس الأمة بتخصيص نصف ساعة من كل جلسة للأسئلة والإجابات عنها.

هذا ويرى الباحث أن المشرع الكويتي قد تميز بالنص على توزيع جدول أعمال جلسة الأسئلة والاستجوابات والإجابة عنهما قبل موعد الجلسة بثلاثة أيام على الأقل وإيداع السؤال والجواب بموافقة العضو السائل لدى الأمانة العامة لمجلس النواب لاطّلاع الأعضاء عليها[2]. وهذه ميزة إيجابية تمنح عضو مجلس الأمة الفرصة الكافية للاطلاع على السؤال والجواب[3]. إلا أن هناك حالات مستثناه من الإدراج على جدول أعمال مجلس الأمة؛ وذلك نظراً لاعتبارات مختلفة، وهي:

أولاً: الأسئلة الشفوية التي تثار لدى مناقشة مجلس الأمة لموضوعات مدار بحث معين، فتتسم بالطابع غير المباشر وتعد وليدة المناقشة ولا تنطبق عليها إجراءات السؤال المتعلقة بالمدة إلا إذا تطلبت ذلك.

ثانياً: الأسئلة الموجهة للوزارة أثناء النظر في الموازنة العامة وفي مشروعات القوانين، ذلك أن الأسئلة الموجهة للوزارة أثناء النظر في الموازنة العامة وفي مشروعات القوانين

---

(1) انظر المادتان (123، 124) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

(2) انظر المادة (124) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

(3) الطبطبائي، عادل، "جدول أعمال البرلمان"، دراسة مقارنة، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد 3، السنة 21،(1986)، ص83.

تأخذ طابعا غير مباشر، ومن الممكن ألا تكون معدة مسبقا ولهذا فقد استثناها المشرع الكويتي من الإجراءات المتبعة في السؤال وكذلك فلا يتطلب سريان الشروط الخاصة بالأسئلة عليها، ويحق لأي من أعضاء مجلس الأمة التدخل في كل سؤال يرد بشأنها[1].

آثار السؤال:

السؤال ينتهي بإجابات الوزير المعني واقتناع النائب السائل بالإجابة، أما بحال عدم قناعة النائب أو بحال عدم إجابة الوزير عن السؤال المقدم إليه ضمن المدة القانونية دون إبداء الأسباب إو إذا أعلن سببا غير مبرر جاز للنائب تحويل سؤاله إلى استجواب، ومن ثم تحويل الاستجواب إلى طرح الثقة بالوزارة أو الوزير بوصف هذه الوسيلة أكثر خطورة من السؤال والاستجواب.

وقد وضع المشرع الكويتي قيدا على تحويل السؤال إلى استجواب في حال عدم قناعة النائب بجواب الوزير، وهو ألا يتم في نفس الجلسة التي يناقش فيها السؤال[2]. ويرى الباحث أن سبب ذلك يعود لحرص المشرع على ضرورة اتخاذ النائب قراره بعيدا عن الانفعال والتشنج والإصرار على الرأي.

الفرع الثاني: حق الاستجواب

يعدّ الاستجواب من أخطر وسائل رقابة مجلس الأمة على الوزارة فهو يحمل معنى الاتهام والمحاسبة لوزير أو للوزارة بمجملها، وهو من وسائل الرقابة الأكيدة الفاعلة التي تمارسها السلطة التشريعية على أعمال الوزارة[3].

---

(1) انظر المادة (128) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

(2) انظر المادة (127) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

(3) "الاستجواب الوزاري"، حلقة نقاشية، جامعة الكويت، مرجع سابق، ص23.

وهو أداة المساءلة السياسية الأكثر فاعلية، نظرا لخطورة استعمالها وما تحمله في ثناياها من اتهام سياسي قد يكون مقدمة لطرح الثقة بالوزير أو الوزارة[1].

وقد نصت المادة (100) من الدستور الكويتي على أن "لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء وإلى الوزراء استجوابات عن الأمور الداخلة في اختصاصاتهم. ولا تجري المناقشة في الاستجواب إلا بعد ثمانية أيام على الأقل من يوم تقديمه, وذلك في غير حالة الاستعجال وموافقة الوزير".

تنبع أهمية الاستجواب لكونه من أكثر وسائل الرقابة خطورة لإمكانية تقديمه من قبل أكثر من نائب بحسب النظام الدستوري الكويتي، ولأنه يثير بحثا جديا ومناقشات حقيقية يحق لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة الاشتراك بها والاستمرار إلى نهايتها حتى في حال عدول مقدمه عنه بعدّه ليس حقا شخصيا له[2].

وأهمية الاستجواب كذلك تأتي من خلال عدم حصر المواضيع التي يبحثها، فإمكانية عضو مجلس الأمة في البحث والتقصي واسعة وغير مقيدة باستثناء المواضيع التي لا تتوافر فيها الشروط القانونية أو المواضيع الماسة بالمصلحة العامة أو المخالفة لأحكام الدستور.

أما ما يمنح هذا الحق الأهمية الأكبر، فهي إمكانية تحريك المسؤولية الوزارية للوزير بمفرده عن الأعمال الوزارية التي تتصل بأعمال وزارته أو للوزارة بمجموعها والتي قد ينتج عنها طرح الثقة بالوزير أو الوزارة[3].

---

(1) المقاطع، محمد عبد المحسن، "الاستجواب البرلماني للوزراء في الكويت"، مرجع سابق، ص13.

(2) الطماوي، سليمان محمد ، "القانون الدستوري"، دار الفكر العربي، الطبعة الثانية،(1979)، ص631.

(3) نصار، جابر جاد ، "الوسيط في القانون الدستوري"، دار النهضة العربية، القاهرة،(1996)، ص510.

اشترطت المادة (134) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي في الاستجواب ما يشترط في السؤال، ولرئيس المجلس أن يتحقق من مدى مطابقة طلب الاستجواب للشروط الواردة في النظام الداخلي وهي:

1- يلزم لصحة الاستجواب أن يكون مقدم الاستجواب عضوا في مجلس الأمة من لحظة تقديم الاستجواب حتى انتهاء النظر به، إلا أن حق الاشتراك في المناقشة الخاصة بموضوع الاستجواب بعد توزيعه على الأعضاء يكون حقا عاما لأعضاء المجلس كافة، وليس حقا فرديا لمقدم الاستجواب فقط، وهذا ما منح الاستجواب أهمية أكبر من بعض وسائل الرقابة الأخرى كالسؤال، لذلك فإن إقفال باب المناقشة في الاستجواب لا يتم بمجرد إعلان العضو مقدم الطلب قناعته برد الوزير المختص، إنما يجب أن تكون هناك قناعة لدى أعضاء المجلس وتحديد موقفهم من رد الوزير[1].

وفيما يتعلق بشروط الاستجواب المتعلقة بأطرافه، فالمشروع الكويتي أجاز تقديمه من قبل ثلاثة أعضاء على الأكثر مع حق باقي أعضاء المجلس الاشتراك بالمناقشة[2].

2- قد يقدم الاستجواب ضد أحد الوزراء لتحريك المسؤولية الفردية، وقد تختار الوزارة إما التضامن مع هذا الوزير أو تركه وحده يواجه نتائج الاستجواب، وقد يقدم ضد رئيس الوزراء عن السياسة العامة للدولة ويقصد به بذلك إثارة المسئولية الجماعية للوزارة[3]، فالطرف الثاني في الاستجواب يتمثل بالوزارة بمجموعها أو الوزير المعني أو أكثر بموضوع الاستجواب.

---

[1] الصباح، وفاء بدر المالك، "الاستجواب البرلماني في النظام الدستوري الكويتي"، دراسة مقارنة، مؤسسة دار الكتب، الكويت، دون سنة نشر، ص56. المقاطع، محمد عبد المحسن، "الاستجواب الوزاري"، مرجع سابق، ص16.

[2] المادة (134) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

[3] نصار، جابر جاد ، "الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت"، مرجع سابق، ص19.

إجراءات الاستجواب:

اشترطت المادة (134) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي تقديم الاستجواب خطيا لرئيس المجلس موضحا فيه الموضوعات والوقائع التي يتناولها الاستجواب، وشرط الكتابة إلزامي بحسب أحكام النظام لكافة وسائل الرقابة.

ويعود سبب اشتراط الكتابة إلى أهمية هذه الوسيلة التي تحمل بين ثناياها المحاسبة والاتهام، والكتابة دليل إثبات لما انطوى عليه موضوع الاستجواب، وحتى يتمكن الوزير المختص من العلم المسبق وإعداد دفاعه وردوده، كما أن الكتابة تكون وسيلة أيضا لباقي أعضاء مجلس الأمة تمكنهم من الإطلاع على موضوع الاستجواب وفحواه وتسهل لهم مهمتهم الرقابية والمشاركة في مناقشة موضوعه[1].

وبعد وصول الاستجواب لمكتب الرئيس يحيله بدوره للوزير المختص أو أكثر إن وجد، ولرئيس الوزراء بحال كان موضوع الاستجواب للوزارة بمجموعها، ولا يجوز تحويله لأي موظف في الوزارة مهما كانت صفته.

وقد ألزمت اللائحة الداخلية رئيس المجلس بإبلاغ الاستجواب لرئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص فور تقديمه ويدرج على جدول أعمال أول جلسة تالية لتحديد موعد لمناقشته بعد سماع أقوال من وجّه إليه الاستجواب أن يطلب تأجيل هذه المدة إلى أسبوعين على الأكثر، ويجوز تمديدها لمدة مماثلة بقرار من المجلس ولا يكون التمديد لأكثر من ذلك إلا بموافقة أغلبية أعضاء المجلس[2].

---

(1) أبو يونس، محمد باهي، "الرقابة البرلمانية على اعمال احكومة في انظامين المصري والكويت"، دار الجامعة الجديدة للنشر، الاسكندرية, دون طبعة،(2002)، ص147.

(2) انظر المادة (135) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

إن تقييد المشرع الكويتي للمدة الزمنية يعود لأهمية موضوع الاستجواب وخطورته، وحتى يتمكن الوزير المعني أو الوزارة من الاستعداد وجمع المعلومات والوثائق والملفات المتعلقة بموضوع الاستجواب.

كما ألزمت اللائحة الداخلية رئيس مجلس الأمة بعرض الاستجواب على جدول الأعمال في أول جلسة تالية لورود إجابة الوزير أو الوزارة عن الاستجواب، ويقوم المجلس بالنظر في الاستجوابات عقب الأسئلة قبل النظر في جدول أعماله بعد الأسئلة مباشرة وذلك بالأسبقية على سائر المواد المدرجة على جدول أعمال المجلس[1].

وفي الجلسة المحددة للمناقشة يتلى الاستجواب والجواب عنه، أو يتم توزيعهما على الأعضاء، ثم يعطى الكلام لمقدم الاستجواب، ومن ثم للوزير المستجوب.

ويقوم مقدم الاستجواب بشرح استجوابه وبيان الموضوعات والوقائع التي يتضمنها الاستجواب والأدلة التي ارتكز عليها لتوجيه استجوابه[2].

وبعد ذلك يقوم الوزير بالإجابة عنه وتقديم دفوعه وتفنيد ما ارتكز عليه عضو مجلس الأمة لإبعاد شبح الاتهام عن أعمال وزارته وإثبات مشروعية أعمال الوزارة واتفاقها مع أحكام الدستور والقانون.

وما إن ينتهي مقدم الاستجواب والوزير من شرحهما وردودهما أجازت اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي لباقي أعضاء المجلس الاشتراك في المناقشة وإبداء آرائهم حول الموضوع المثار، فإذا تبين أن قناعة قد تشكلت لدى النائب مقدم الاستجواب يعلن الرئيس انتهاء المناقشة، أما إذا أظهر النائب عدم قناعته أو أحد أعضاء المجلس، فعليهم إبداء أسباب

---

(1) انظر المواد (133، 136) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

(2) انظر المادة (136) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

عدم القناعة وله أو لغيره طرح الثقة بالوزير أو الوزارة، بحسب المادة (144) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

<u>نتيجة الاستجواب:</u>

إذا انتهى الاستجواب بعد المناقشة إلى قناعة مقدم الاستجواب وأعضاء مجلس الأمة بالتبريرات والردود التي قدمها الوزير أو رئيس الوزراء بتوضيح موضوع الاستجواب أو تصويب الأخطاء الإدارية إن وجدت، وقد ينتهي أيضاً بعدم قناعة مقدم الاستجواب أو أحد أعضاء المجلس مما يؤدي إلى استعمال وسيلة رقابية أكثر خطورة وهي تحريك المسؤولية السياسية للوزير أو الوزارة وطرح الثقة بها[1]. والمسؤولية السياسية، تعني توجيه الاتهام السياسي للوزير عن تصرفات وأعمال تدخل في نطاق أعمال وزارته لم يتمكن من الدفاع عن مشروعتيها والتزامها أحكام القانون والدستور أو توجيه الاتهام للوزارة كلها.

الفرع الثالث: الاقتراحات برغبة والعرائض والشكاوى

فقد أعطى المشرّع الدستوري الكويتي الحق لاعضاء مجلس الأمة تقديم اقتراحات للوزارة للقيام برغبات معينة في القضايا العامة، والسماح للمواطنين بتقديم عرائض وشكاوى لمجلس الأمة تحمل تظلمات معينة لغاية رفعها للوزارة أو الوزير المعني.

فالرغبات والاقتراحات غير ملزمة للوزارة من الناحية القانونية، إنما يقتصر إلزامها على الناحية الأدبية فقط، كونها تستمد قوتها من قوة مجلس الأمة، فإذا كان المجلس الذي يحرك المسؤولية الوزارية قوياً، يلاحظ أن الوزارة تذعن لرغبة المجلس؛ وذلك لخوفها من

---

(1) الجمل، يحي، مرجع سابق، ص383 . وعبد الوهاب، محمد رفعت، "مبادئ النظم السياسية"، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، دون سنة نشر، ص204.

مساءلتها وطرح الثقة بها[1]. أما العرائض والشكاوى، فهي حق كفله الدستور الكويتي واللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي[2].

تمثل الاقتراحات برغبة الدعوات التي يوجهها أعضاء مجلس الأمة للوزير أو الوزارة للقيام بأعمال ذات أهمية، على أن تكون هذه الأعمال من الأعمال الداخلة في اختصاصات الوزارة[3]، ولا بد أن يتعلق الاقتراح بالمواضيع المتعلقة بالشؤون العامة أو إدارة الخدمات والمرافق العامة، ووصف العمومية هنا يمثل مانعاً يحول دون تقديم اقتراحات برغبات خاصة لمقدميها، وذلك حتى لا تتخذ الأدوات الدستورية للرقابة سبيلاً للضغط على الوزارة لتحقيق أغراض وغايات خاصة بأعضاء البرلمان[4].

وقد قيدت المادة (118) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي تقديم الاقتراح برغبة خطياً لرئيس المجلس، وينطبق على الاقتراح برغبة ما ينطبق على الوسائل الأخرى من شروط تم الحديث عنها في السؤال بعدّها شروطاً عامة.

وتلتزم الوزارة بتنفيذ الاقتراحات برغبة إذ كانت مشروعة وتتفق مع المصالح العامة للدولة من جهة، وتحكمها طبيعة العلاقة القائمة بين الوزارة ومجلس الأمة ودرجة قوة المجلس وحجيته من جهة أخرى.

ففي حال كانت هذه العلاقة قائمة على أساس تنفيذ السياسة العامة للدولة بما يتفق مع المصالح الوطنية، وكانت الاقتراحات قائمة على هذا الأساس، فإن التزام الوزارة بتنفيذها التزام أدبي، ومن ناحية أخرى فإذا كانت الاقتراحات برغبة محقة وتتوافر بها الشروط ولا

---

(1) الحياري، عادل، " القانون الدستوري والنظام الدستوري"، دراسة مقارنة، دون دار النشر، دون سنة نشر، ص814.

(2) انظر المادة (152) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

(3) انظر المادة (118) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

(4) أبو يونس، محمد باهي، مرجع سابق، ص30.

تتعارض والسياسة العامة للدولة ومصالحها الوطنية وكان مجلس الأمة قوياً، فإن تنفيذ هذه الاقتراحات قد يعود لحرص الوزارة على أن تكون علاقتها بالمجلس بعيدة عن التوتر ومساءلتها على خلفية تصرفات وأعمال قد تكون نتيجتها استعمال وسائل أخرى قد تفضي للمسؤولية الوزارية[1].

يقصد بالعرائض والشكاوى، ما يقدمه المواطنون من طلبات عرائض وشكاوى لمجلس الأمة حول مواضيع أو أمور عامة أو شخصية[2] بغرض التدخل لرفع الظلم أو تبني المجلس لها، ويشترط في العريضة أو الشكوى أن تقدم من شخص أو أشخاص بتوقيعهم ومذكوراً بها محل إقامته, وألا تشتمل الشكوى على أي مساس بالأمير أو مجلس الأمة أو السلطة القضائية مع وجوب عدم احتوائها أية ألفاظ أو عبارات نابية أو غير لائقة[3].

وتمثل الشكاوى والعرائض الطلبات التي يقدمها المواطنون إلى السلطات العامة عن طريق مجلس الأمة، على أن يتولى المجلس مخاطبة الوزارة المعنية للرد عليها أو تقديم ما يلزم من إيضاحات حولها سواء كانت خاصة أو متعلقة بموضوعات لها علاقة بالشؤون العامة[4].

الفرع الرابع: حق مجلس الأمة بالتحقيق البرلماني

يعد التحقيق البرلماني من الوسائل الرقابية المهمة التي يمارسها مجلس الأمة الكويتي على أعمال الوزارة من خلال تشكيل لجان معينة، بهدف البحث عن الحقيقة وكشف المخالفات، وبحال ثبوتها، فإنها تدل على أن الوزير أو الوزارة ليست على مستوى المسؤولية،

---

(1) أبو يونس، محمد باهي، مرجع سابق، ص35. المقاطع، محمد عبد المحسن، "الوسيط في النظام الدستوري"، مرجع سابق، ص450.

(2) انظر المادة (120) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

(3) انظر المادة (121) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

(4) الزعبي، خالد سمارة ،" وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة"، دراسة مقارنة، مجلة العلوم الإدارية، المعهد الدولي للعلوم الإدارية، الشعبة المصرية، العدد الثاني، السنة 29، ديسمبر (كانون الأول)، (1987)، ص143.

مما يستلزم تحريك المسؤولية الوزارية وطرح الثقة، وقد ينتهي التحقيق بتوصيات تتضمن الدعوة لتصويب الأوضاع المخالفة مما يعني رفع الضرر أو تلافي الأخطاء إذا تم تنفيذ التوصيات، وبهذا تكون الغاية من هذه الوسيلة الرقابية قد تحققت[1].

يعد حق البرلمان في تشكيل لجان للتحقيق من أهم الحقوق التي كفلتها الدساتير للسلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية، إذ تستطيع بهذه الوسيلة أن تفرض رقابة فعالة على أعمالها خصوصاً إذا ما تشككت بصحة المعلومات المقدمة إليها من الوزارة[2].

فعندما تكون البيانات والمعلومات التي تقدمها الوزارة للبرلمان غير كافية، حق للمجلس القيام بنفسه باستقاء المعلومات من مصادرها الرئيسة بحثاً عن الحقيقة، فالتحقيق البرلماني غير مقصور على طرفيه كالسؤال مثلاً، وإنما يتجاوز ذلك للبرلمان ككل، فالتحقيق يعكس رغبة البرلمان في أن يتوصل بنفسه للمعلومات من خلال إجراء تحقيقات معينة بواسطة لجانه التي تقوم بجمع المعلومات وتقصي الحقائق وإعداد التقارير ورفعها للبرلمان الذي له أن يتصرف في حدود السلطات الممنوحة له بموجب التشريعات[3].

وقد نص الدستور الكويتي في المادة (114) "يحق لمجلس الأمة في كل وقت أن يؤلف لجان تحقيق أو يندب عضواً أو أكثر من أعضائه للتحقيق في أي أمر من الأمور الداخلة في اختصاص المجلس، ويجب على الوزراء وجميع موظفي الدولة تقديم الشهادات والوثائق والبيانات التي تطلب منهم". أما اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي فقد أفردت

---

(1) عبيدان، فاطمة، "لجان التحقيق البرلمانية"، دراسة أعدتها دائرة البحوث والدراسات لدى مجلس الأمة الكويتي،(2001)، ص4.

(2) شطناوي، فيصل، مرجع سابق، ص188.

(3) الطماوي، سليمان محمد، مرجع سابق، ص634.

لهذه الوسيلة فرعاً بالفصل الثاني المتعلق بأعمال المجلس الرقابية تحت عنوان طلبات المناقشة أو التحقيق[1].

وللتحقيق البرلماني أنواع متعددة يميزها طبيعة العمل موضوع التحقيق ومضمونه، فمنها ما يتعلق بالبحث عن أوجه القصور والخلل وكشف المخالفات والأخطاء التي ترتكبها الوزارة في مجال سياستها العامة، ويمارس هذا العمل مجلس الأمة من خلال لجنة يشكلها لهذه الغاية مكونة من عدد من الأعضاء يكون لها سلطات حددتها اللائحة الداخلية للمجلس لدى القيام بأعمالها كدعوة الوزراء أو استدعاء الشهود أو أي شخص ترى فائدة في سماع أقواله، ولها أن تطلب أو تطلع على جميع الوثائق والمستندات المتصلة بموضوع التحقيق واتخاذ كل ما يلزم من إجراءات لأجل الوصول إلى الحقيقة، وهو ما أطلق عليه اصطلاحاً التحقيق السياسي[2]. إلا أن للسلطة التشريعية ممارسة أنواع أخرى من الأعمال التحقيقية، هي التحقيق التشريعي والتحقيق الانتخابي.

أ- التحقيق التشريعي:

وقد نصت اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي في المادة (147) على حق المجلس تشكيل لجان تناط بها مهمات مختلفة منها اللجنة القانونية التي أوكل إليها النظام دراسة مشاريع القوانين والاقتراحات بقوانين التي تتعلق بالدستور والانتخاب العام والتشريعات المدنية والجنائية والحقوقية ومساعدة لجان المجلس في صياغة النصوص التشريعية.

---

(1) انظر المواد (146-151) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

(2) عبيدان، فاطمة، مرجع سابق، ص14.

ب- التحقيق الانتخابي:

ويقصد بهذا الشكل من التحقيق ما يقوم به مجلس الأمة من بحث بشأن صحة انتخاب وعضوية أحد أعضائه المطعون في صحة عضويتهم ومدى شرعيتها.

وقد بينت اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي قواعد شكلية لا بد من مراعاتها تضمنت كيفية ومواعيد تقديم الطعون المتعلقة بصحة نيابة أحد الأعضاء، وقواعد لقبول الطلب شكلاً وشروط انعقاد صحة طلب الطعن وغيرها من الإجراءات لضمان حسن سير التحقيق[1].

آثار التحقيق البرلماني:

فقد تناولتها اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي من حيث تحديد وقت معين لإنجاز لجان التحقيق أعمالها, وبحسب نص المادة (148) منها فإن هذه المدة حددت بانتهاء المهمة الموكولة للجنة.

فإذا انتهت اللجنة من تحقيقاتها لا تتخذ قراراً، إنما تعد تقريراً مفصلاً في الموضوع مدار تحقيقها ترفعه إلى رئيس المجلس الذي يدرجه على جدول الأعمال لعرضه على المجلس صاحب السلطة المختصة في مآل هذا التحقيق والآثار المترتبة عليه.

وللمجلس بعد عرض التحقيق عليه أن يحفظ أوراق التحقيق إذا لم يجد مخالفة أو تجاوزاً على أحكام القانون، وله أن يرفع توصياته حول موضوع التحقيق لرئيس الوزراء، وللمجلس أيضاً أو لأحد أعضائه أن يقرر توجيه أسئلة للوزارة أو تقديم استجواب لوزير أو أكثر مما قد يؤدي إلى تحريك المسؤولية السياسية للوزارة، هذه المسؤولية قد تكون فردية إذا

---

(1) انظر المادة (143) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

كانت خاصة بوزارة معينة، وقد تكون مسؤولية جماعية (تضامنية) إذا كان التحقيق خاصاً بالسياسة العامة للوزارة[1].

الفرع الخامس: حق المناقشة العامة

تعد المناقشة العامة من الحقوق الجماعية للبرلمان، وأهميتها تنبع من هذا الاعتبار بالإضافة للآثار المترتبة على ممارستها، وأهمها إمكانية طرح الثقة بالوزير أو الوزارة، وسأتناول في هذا المطلب التعريف بهذه الوسيلة الرقابية وأهميتها، وشروط ممارستها وإجراءاتها، ومن ثم الآثار المترتبة على استعمالها.

وتعدّ المناقشة العامة من الوسائل الرقابية المهمة التي يتمكن بواسطتها أعضاء البرلمان إثارة مواضيع عامة للمناقشة من باب تبادل الرأي والمشورة مع الوزارة.

وقد نص المشرّع الدستوري الكويتي على هذه الوسيلة في المادة (112) من الدستور "يجوز بناءً على طلب موقّع من خمسة أعضاء طرح موضوع عام على مجلس الأمه للمناقشة لاستيضاح سياسة الحكومة في شأنه وتبادل الرأي بصدده, ولسائر الأعضاء حق الاشتراك في المناقشة".

وقد نظمت اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي أحكام هذه الطلبات وشروطها وإجراءاتها في المواد (146، 148، 149).

<u>شروط طلب المناقشة العامة:</u>

1- يشترط لقبول طلب المناقشة العامة أن يكون الموضوع في أي من الأمور والقضايا العامة[2] الداخلة في اختصاصات المجلس، وشرط العمومية يعكس طبيعة دور عضو مجلس

---

(1) عبيدان، فاطمة، مرجع سابق، ص30.

(2) انظر المادة (147) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

الأمة ورسالته في تحقيق الصالح العام، أما إذا كان الموضوع مدار الطلب خاصاً بعضو مجلس الأمة أو بأحد أقاربه فإنه بهذه الحالة يفقد عموميته[1]. إلا أن هناك بعض المواضيع لا يمكن أن تفقد صفة العمومية رغم اتصالها بأشخاص لهم علاقة بمقدمي الطلب، فمثلاً طرح مشكلة الزراعة بالشويخ من قبل نائب يمثل المنطقة، لا يفقد الطلب عموميته فيما إذا كان الأشخاص المتضررون من سياسة الحكومة الزراعية لهم علاقة قرابة بالنائب مقدم الطلب، لأن العمومية هنا تتغلب على الخصوصية وتنفيها[2]. والعمومية في شأن المناقشة العامة تعني البحث في كافة نشاطات وأعمال الوزارة الداخلية والخارجية المتعلقة بالصالح العام.

2- لا بد أن يكون طلب المناقشة صالحاً للمناقشة العامة[3]، وتعني الصلاحية توافر الشروط الموضوعية التي نصت عليها اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي المتعلقة بعمومية الطلب وتعلقه بالنشاط الحكومي، أي أن يكون موضوع المناقشة من ضمن الأعمال التي تدخل في اختصاصات الوزارة، ومما لا يعد من اختصاصاتها، سلطات وصلاحيات الأمير، وكذلك أعمال السلطة القضائية، إذ لا يجوز أن تكون محلاً لموضوع المناقشة ويقف مبدأ الفصل بين السلطات حائلاً دون تدخل مجلس الأمة في أعمال القضاء[4].

3- يشترط لصحة الطلب وجوب تقديمه من خمسة أعضاء على أن يقدم هذا الطلب خطياً لرئيس المجلس مع تحديد المواضيع المراد مناقشتها ومبرراتها وأسبابها، وعلى الرئيس إدراج الطلب على جدول أعمال أول جلسة تالية[5].

---

[1] أبو يونس، محمد باهي، مرجع سابق، ص100.

[2] الباز، علي السيد، "السلطات العامة"، مرجع سابق، ص320.

[3] انظر المادة (146) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

[4] المقاطع، محمد عبد المحسن، "الوسيط في النظام الدستوري"، مرجع سابق، ص428.

[5] انظر المادة (146) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

ومن أبرز ما يميز هذه الوسيلة عن غيرها من وسائل الرقابة، أن المشرّع الكويتي لم يقتصر في ممارستها على أعضاء مجلس الأمة فقط، بل أجاز للوزارة تقديم طلبات للمناقشة العامة هذه ميزة انفردت بها هذه الوسيلة الرقابية(1).

<u>**نتيجة المناقشة العامة:**</u>

قد يصدر قرار عن مجلس الأمة يدعو إلى تصويب الأخطاء والمخالفات، وقد تنتهي بالتأكيد على أن أعمال وتصرفات الوزارة لا تتفق مع الصالح العام، فالمشرّع الكويتي قصد بهذه الوسيلة الاستيضاح فقط دون أن يرتب أية آثار على نتائج المناقشة(2).

الفرع السادس: تقرير عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء

لا يجوز في النظام الدستوري الكويتي طرح الثقة برئيس مجلس الوزراء ولا بالوزارة كلها ولا بعدد من الوزراء، وإنما يكون طرح الثقة بكل وزير على حدة، وهذا ما تنص عليه المادة (101) من الدستور الكويتي، بقولها: "كل وزير مسؤول لدى مجلس الأمة عن أعمال وزارته، وإذا قرر المجلس عدم الثقة بأحد الوزراء عدّ معتزلاً للوزارة من تاريخ قرار عدم الثقة ويقدم استقالته فوراً". وهذا ما أكدته أيضاً المادة (102) من الدستور بأن: "لا يتولى رئيس مجلس الوزراء أي وزارة، ولا يطرح في مجلس الأمة موضوع الثقة به".

وقد حرص المشرّع الدستوري الكويتي من خلال هذين النصين على أن يُوجد نوعاً من الاستقرار الوزاري يمكن الوزارة من أن تمضي في تحقيق الأهداف التي رسمها الدستور في تأكيد معنى الدولة الحديثة(3).

---

(1) الجمل، يحي، مرجع سابق، ص375 .

(2) انظر المادة (146) من اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.

(3) الجمل، يحي، مرجع سابق، ص385.

إلا أن المشرّع الدستوري الكويتي في الوقت نفسه لم يحصن رئيس مجلس الوزراء تحصيناً كاملاً، وإلا انتهى الأمر إلى قلب كامل لموازين القوى بين السلطتين التنفيذية والتشريعية لحساب الأولى، لذلك نص في المادة (102) من الدستور بأنه: "مع ذلك إذا رأى مجلس الأمة بالطريقة المنصوص عليها في المادة السابقة عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، رفع الأمر إلى رئيس الدولة، وللأمير في هذه الحالة أن يعفي رئيس مجلس الوزراء ويعين وزارة جديدة, أو أن يحل مجلس الأمة. وفي حالة الحل إذا قرر المجلس الجديد بذات الأغلبية عدم التعاون مع رئيس مجلس الوزراء المذكور عدّ معتزلاً من منصبه من تاريخ قرار المجلس في هذا الشأن وتشكل وزارة جديدة".

وحتى يتقرر عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، فإنه لا بد من المرور بإجراءات معينة ثم يصدر بعد ذلك قرار معين، أما الإجراءات فهي ذاتها الإجراءات التي تتخذ عند طرح موضوع الثقة بأحد الوزراء، فلابد من استجواب يسبق إثارة موضوع عدم التعاون، والاستجواب هنا يكون موجهاً لرئيس مجلس الوزراء[1]،

ويقدم طلب عدم إمكانية التعاون مع رئيس الوزراء من عشرة أعضاء من مجلس الأمة على الأقل وتجري المناقشة – من المؤيدين للاقتراح والمعارضين له – على النحو الذي تجري به عند طرح موضوع سحب الثقة.

ويصدر القرار بعدم إمكان التعاون بنفس الأغلبية التي يصدر بها قرار سحب الثقة، ولا يحسب الوزراء عند حساب الأغلبية ولا يشتركون في التصويت. وبعد أن تنتهي الإجراءات يصدر مجلس الأمة قراره إما بتقرير التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، وتكفي الأغلبية العادية لذلك، وإما بتقرير عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، وهنا لا بد

---

[1] الباز، علي السيد، "السلطات العامة"، مرجع سابق، ص346.

من الأغلبية الخاصة مع مراعاة وضع الوزراء كما سبق بيانه، وفي الحالة الثانية، يرفع الأمر إلى أمير البلاد، ويكون أمامه خياران، إما أن يقبل وجهة نظر مجلس الأمة، ويعفي رئيس مجلس الوزراء ويعين وزارة جديدة ويستبعد رئيس الوزراء نفسه، وإما أن يحل مجلس الأمة، وإذا اختار الأمير الحل الثاني، فإن الوزارة تبقى ويذهب المجلس الذي قرر عدم إمكان التعاون معها، وتجري انتخابات جديدة، وبعد اجتماع المجلس الجديد، فإما أن يرى أن التعاون مع رئيس الوزراء ممكن وإما أن يرى ما كان يراه المجلس السابق المنحل، فإن رأى المجلس الجديد أن التعاون مع رئيس الوزراء الحالي ممكن صارت الأمور سيرها الطبيعي، وإن رأى المجلس الجديد أن التعاون غير ممكن مع رئيس الوزراء تعين أن يعدّ رئيس الوزراء معتزلاً منصبه من تاريخ قرار المجلس الجديد في هذا الشأن وتشكل وزارة جديدة يرأسها رئيس وزراء جديد.

وبالنسبة إلى الممارسة العملية لإمكان عدم التعاون من قبل مجلس الأمة مع رئيس مجلس الوزراء، فإن مجلس الأمة استطاع فعلياً تحريك المسولية ضد رئيس الوزراء[1]. ولم

---

(1) خلال الفصل التشريعي الثالث عشر لمجلس الأمة قدم بعض أعضاء المعارضة كتاب عدم امكان التعاون بعد مناقشة الاستجواب مع رئيس مجلس الوزراء الشيخ/ ناصر محمد الصباح.

طلبت الحكومة تحويل الجلسة سرية فوافق المجلس لأول مرة في تاريخ الحياة السياسية سمو رئيس مجلس الوزراء يصعد المنصو مفنداً لمحاور الاستجواب بعد انتهاء المناقشة قدم 10 نواب طلب عدم إمكان التعاون مع سمو رئيس مجلس الوزراء رئيس المجلس يحدد جلسة 2009/12/16 لمناقشة الطلب والتصويت عليه بجلسة 2009/12/16 طلبت الحكومة تحويل الجلسة سرية فوافق المجلس بعد انتهاء المناقشة تم التصويت على طلب عدم إمكان التعاون مع سمو رئيس مجلس الوزراء فكانت النتيجة: (13) موافقة على الطلب، (35) عدم موافقة على الطلب، (1) ممتنع، وبذلك يكون المجلس قد أكد ثقته وتعاونه مع سمو رئيس مجلس الوزراء.

بجلسة 2010/12/28 طلبت الحكومة تحويل الجلسة الى سرية فوافق المجلس، وللمرة الثانية يصعد سمو رئيس مجلس الوزراء المنصة للرد على محور الاستجواب، وبعد انتهاء مناقشة قدم 10 نواب طلب عدم امكان التعاون مع سمو رئيس مجلس الوزراء فحدد رئيس مجلس الأمة جلسة 2011/1/5 لمناقشة الطلب والتصويت عليه وبنفس الجلسة طلبت الحكومة تحويل لجلسة الى سرية فوافق المجلس، وبعد انتهاء المناقشة تم التصويت على طلب عدم امكان التعاون مع سمو رئيس مجلس الوزراء فكانت النتيجة 22 موافق على الطلب و25 عدم موافقة على الطلب و1 ممتنع، وبذلك يكون المجلس قد جدد ثقته وتعاونه مع سمو رئيس مجلس الوزراء للمرة الثانية خلال هذا الفصل التشريعي.

يكن هذا متبعاً أثناء إسناد منصب رئيس الوزراء إلى ولي العهد وإنما تم ذلك بعد فصل منصب رئيس الوزراء عن ولاية العهد.

المطلب الثالث

محاكمة الوزراء

تنص المادة (132) من الدستور الكويتي على أن: "يحدد قانون خاص الجرائم التي تقع من الوزراء في تأدية أعمال وظائفهم ويبين إجراءات اتهامهم ومحاكمتهم والجهة المختصة بهذه المحاكمة، وذلك دون إخلال بتطبيق القوانين الأخرى في شأن ما يقع منهم من أفعال أو جرائم عادية، وما يترتب على أعمالهم من مسؤولية مدنية".

ويلاحظ بشأن هذا النص الدستوري ما يلي:

1- أنه بإنشاء محكمة خاصة تتولى محاسبة الوزير عن الجرائم التي يقترفها أثناء تأديته لأعمال وظيفته الوزارية يقرر الدستور بذلك ضمانة خاصة لمنصب الوزير لا لشخصيته[1].

2- تأخر المشرّع الكويتي في الاستجابة لهذا النص قرابة (27) عاماً عندما أنشأ عام 1990م أول محكمة خاصة لمحاكمة الوزراء بالمرسوم بالقانون رقم (35) لسنة 1990م، غير أن

بجلسة 21مايو 2011 طلب سمو رئيس مجلس الوزراء إلى الجلسة القادمة طبقاً لنص المادة 135 من اللائحة الداخلية للمجلس فوافق المجلس على الطلب وللمرة الثالثة خلال هذا الفصل يصعد سمو رئيس مجلس الوزراء المنصة للرد على محاور الاستجواب، وجرت مناقشة الاستجواب بجلسة 14يونيو 2011 حيث أعلن رئيس المجلس ان الحكومة طلبت عقد الجلسة سرية فوافق المجلس بأغلبية 40 صوتاً مقابل 24. وبعد انتهاء المناقشة تقدم 10 نواب بطلب عدم إمكان التعاون مع سمو رئيس مجلس الوزراء، وأعلن رئيس المجلس أن التصويت على طلب عدم التعاون سيكون بتاريخ 23 يونيو 2011 وفي جلسة 23 يونيو 2011 طلبت الحكومة تحويل الجلسة إلي سرية فوافق المجلس بأغلبية 39 صوتاً مقابل 23 صوت، وبعد أن تحدث 2 من المعارضين للطلب و2 من المؤيدين انتقل المجلس الى التصويت على طلب عدم امكان التعاون مع سمو رئيس مجلس الوزراء فكانت النتيجة 18 موفقه على الطلب 25 عدم موافقة على الطلب 6 امتناع. وبذلك يكون المجلس قد جدد ثقته وتعاونه مع سمو رئيس مجلس الوزراء للمرة الثالثة خلال هذا الفصل.

[1] الباز، علي السيد، "السلطات العامة"، مرجع سابق، ص69.

هذا التشريع تصدى له مجلس الأمة وفقاً لاختصاصه بنظر المراسيم بقوانين صادرة أثناء فترة الحل وفقاً لحكم المادة (71) من الدستور، مقرراً عدم اعتماده بجلسته المنعقدة بتاريخ 1994/1/11م[1].

وهكذا عاد الأمر إلى ما كان عليه الحال قبل صدور المرسوم بقانون رقم (35) لسنة 1990م، من وجود فراغ تشريعي بشأن محاكمة الوزراء.

غير أن مجلس الأمة الكويتي سارع لسد هذا الفراغ بإصداره القانون رقم (88) لسنة 1995م، بإنشاء محكمة خاصة لمحاكمة الوزراء ليحقق ثلاثة أهداف وهي[2]:

1- إن إنشاء هذه المحكمة يأتي استجابة لمواد الدستور وروحه وترسيخاً للمقومات الأساسية للمجتمع الكويتي التي نص عليها في الباب الثاني للدستور.

2- قيام هذه المحكمة هو ممارسة عملية تطبيقية لمفهوم دولة القانون والمؤسسات التي يفخر القضاء الكويتي أن يكون أحد أركانها.

3- إنشاء المحكمة الوزارية يأتي استكمالاً للصرح القضائي الكويتي الشامخ بعدّه الملاذ لإيصال الحقوق لأصحابها والرادع لمن يريد أن ينتهك حرمات القانون.

هذا وتتكون المحكمة الخاصة بمحاكمة الوزراء من خمسة من المستشارين الكويتيين بمحكمة الاستئناف دون غيرهم، تختارهم الجمعية العامة للمحكمة لمدة سنتين، كما تختار اثنين آخرين كعضوين احتياطيين لإكمال تشكيل المحكمة في حالة غياب أحد الأعضاء الأصليين أو قيام مانع لديه. وتنعقد المحكمة بمقر محكمة الاستئناف ويحدد رئيسها موعد بدء المحاكمة على أن يكون ذلك خلال ثلاثين يوماً على الأكثر من تاريخ وصول الأوراق إليه. ويباشر

---

[1] المقاطع، محمد عبد المحسن، "الوسيط في النظام الدستوري الكويتي"، مرجع سابق، ص413.

[2] الصالح، عثمان عبد الملك، "النظام الكويتي المعاصر"، منشورات جامعة الكويت، دون سنة نشر، الطبعة الأولى، ص174.

النائب العام أو من يرى الاستعانة به من أعضاء النيابة العامة، مهمة الادعاء أمام المحكمة. وإذا لم يوكل الوزير محامياً ندبت له المحكمة محامياً للدفاع عنه[1].

وتتم معاقبة الوزير إذا ارتكب في تأدية أعمال وظيفته جريمة من الجرائم التالية:

1- جرائم أمن الدولة الخارجي والداخلي والجرائم المتعلقة بواجبات الوظيفة العامة المنصوص عليها في القانون رقم 31/ 1970.

2- جرائم الموظفين والمكلفين بخدمة عامة المنصوص عليها في قانون الجزاء.

3- الجرائم المنصوص عليها في قانون الانتخاب رقم 35/ 1962.

4- الجرائم المتعلقة بسير العدالة أو التأثير عليها المنصوص عليها في قانون الجزاء.

5- الجرائم المنصوص عليها في قانون حماية الأموال العامة المختصة بمحاكمة الوزراء في الكويت، فهي غير قابلة للطعن فيها إلا بطريق التمييزية رقم (1) لسنة 1993م[2].

---

[1] انظر المواد (3، 5، 6) من القانون رقم (88) لسنة 1995 الخاص بمحاكمة الوزراء في الكويت.

[2] راجع المادة (10) من القانون الخاص بمحاكمة الوزراء الكويتي رقم (88) لسنة 1995.

الفصل الخامس
الخاتمة والنتائج والتوصيات

أولاً: الخاتمة:

تناولت هذه الدراسة موضوع "النظام الدستوري للوزارة في النظام البرلماني وتطبيقها في دولة الكويت"، إذ قمنا ببيان مفهوم الوزارة في النظام البرلماني، وذلك من خلال التعرض لنشأة النظام البرلماني وعلاقته بتطور نشأة الوزارة، وقد أوضحنا كيفية نشأة الوزارة في النظام الدستوري الكويتي. وانتقلنا بعد ذلك إلى بيان معنى الوزارة وأهميتها وخصائصها في النظام البرلماني، التي تشكل أصولاً وأسساً راسخة في هذا النظام، وتعرضت الدراسة لبيان مدى أخذ النظام الدستوري الكويتي بتلك الخصائص.

ومن ثم قامت الدراسة بتوضيح الإطار والبناء التنظيمي للوزارة في النظام الدستوري الكويتي، وذلك من حيث بيان تكوين الوزارة والمركز القانوني لأعضائها، ومن ثم اختصاصاتها في هذا النظام. وأخيراً، بينت الدراسة علاقة الوزارة – بعدّها جهازاً للسلطة التنفيذية – مع السلطة التشريعية في النظام الدستوري الكويتي، إذ أوضحت بالتفصيل التعاون فيما بينهما، وتطرقت إلى وسائل الرقابة التي تملكها الوزارة في مواجهة مجلس الأمة ومن ثم وسائل الرقابة التي يملكها مجلس الأمة في مواجهة الوزارة.

ثانياً: النتائج:

1- تبين أن الوزارة تعد في النظام البرلماني مركز السلطة التنفيذية، إذ يقع على عاتقها تحديد السياسة العامة للدولة.

2- ظهر النظام البرلماني في بدايته في إنجلترا خلال القرنين السابع عشر والثامن عشر، ولم تظهر معالمه إلا عندما انتقلت السلطة من يد الملك غير المسؤول إلى يد وزارة مسؤولة

أمام البرلمان، مما كان له الأثر الكبير في تطور تاريخ نظام الـوزارة، إذ يبـدأ تـاريخ الوزارة في إنجلترا من تاريخ مجلس الملك الخاص.

3- أخذ النظام الدستوري الكويتي بمبدأ الفصل المرن بين السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية.

4- لم يأخذ النظام الدستوري الكويتي بمبادئ النظام البرلماني بشكل كامل بل أبقى مـسؤولية رئيس الوزراء والوزراء أمام الأمير وحده، كما أنه لم يأخذ على نحو مطلق بقاعدة النظام البرلماني التي توجب اختيار الوزراء من بين أعضاء مجلس الأمة، بل أجاز اختيارهم من داخل المجلس ومن خارجه، كما أن تشكيل الوزارة لا يحتاج إلى ثقة مجلس الامة بل إلى ثقة الأمير، وأخيراً أنه لم ينص على طرح الثقة بالوزارة كلها أو برئيس مجلس الوزراء، وإنما أجاز فقط المسؤولية الفردية للوزير، الأمر الذي ترتب عليه أن النظام الدسـتوري الكويتي لا يأخذ بما يسمى بالوزارة البرلمانية الكاملة، وإنما يأخـذ بـالوزارة البرلمانيـة الناقصة.

5- تتكون عناصر السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الكويتي من: الأمير والوزراء، وأن الأمير يتولى سلطاته بواسطة الوزارة.

6- تم فصل ولاية العهد عن رئاسة الوزارة في النظام الدستوري الكويتي، وذلـك بموجـب المرسوم الأميري رقم (145) لسنة 2003 الخاص بالتشكيل الوزاري الصادر فـي 13 جمادى الأولى سنة 1434هـ الموافق 13 يوليو 2003م، ومن ثم زالت الأسباب التـي كانت تمنع من مساءلة رئيس مجلس الوزراء عن طريق تقرير عدم إمكان التعاون معـه وأصبح من حق مجلس الأمة استجوابه.

7- أخذ النظام الدستوري الكويتي بأسلوب المسؤولية الفردية للوزير، ولم يأخذ بالمسؤولية التضامنية للوزارة التي قد تؤدي إلى سحب الثقة من الوزارة بأكملها.

8- هناك اختصاصات تباشرها الوزارة نيابة عن الأمير، وهي تلك التي تتم بأداة المرسوم الأميري التي تحمل توقيع الأمير وتوقيع رئيس مجلس الوزراء والوزير المختص وفقاً لقاعدة التوقيع المجاور المطبق في النظام البرلماني؛ وذلك بعدّ الأمير يتولى سلطاته بواسطة وزرائه، ومن ثم فإن الوزراء هم الذين يتحملون المسؤولية السياسية عما تتخذه الوزارة من قرارات وتصرفات، فذات الأمير مصونة من أية مسؤولية.

9- تباشر الوزارة في النظام الدستوري الكويتي اختصاصات سياسية تتمثل في وضع السياسة العامة للدولة الداخلية والخارجية وتطبيقها واختصاصات ذات صبغة تشريعية تتجسد في اصدار اللوائح التنظيمية والمستقلة والتنفيذية وفي حال الضرورة بالإضافة إلى اختصاصها بإعلان الحرب الدفاعية وحالة الأحكام العرفية وإبرام المعاهدات، وهناك اختصاصات أخرى ذات صفة إدارية كتعيين الموظفين وعزلهم.

10- منح النظام الدستوري الكويتي كلاً من الوزارة ومجلس الأمة وسائل للتأثير أو رقابة متبادلة بينهما، ولا يعد هذا خروجاً على مبدأ الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية؛ لأن النظام الدستوري الكويتي لم يطبق هذا المبدأ بشكل جامد، وإنما بشكل مرن، وأوجد نوعاً من التعاون والتداخل والرقابة المتبادلة بين هاتين السلطتين.

11- أن الممارسة الفعلية لوسائل الرقابة المتبادلة بين الوزارة ومجلس الأمة لها جرى تطبيقها فعلياً وشهدتها الحياة البرلمانية في الكويت.

ثالثاً: التوصيات:

1- توصي هذه الدراسة المشرّع الدستوري الكويتي بأن يأخذ وبشكل كامل بالمبادئ الجوهرية التي يقوم عليها النظام البرلماني، ومن ثم الأخذ بنظام "الوزارة البرلمانية"، لذلك أوصى المشرّع الدستوري الكويتي بإعادة تنقيح الدستور، وخاصة تلك المتعلقة بمعيار ثنائية السلطة التنفيذية ومعيار الوزارة البرلمانية، إذ يستلزم تنقيح المادة (56) من الدستور بأن يكون رئيس الوزراء والوزراء من أعضاء البرلمان المنتخبين فقط، كذلك أوصي بتنقيح المادتين (57، 98) من ذات الدستور، بأن لا يكون تعيين الوزراء نهائياً من الأمير، بل معلق على إصدار قرار من مجلس الأمة بالثقة بالوزارة، وأن تلتزم الوزارة دستورياً بتقديم برنامج عملها بعد فترة لا تتجاوز ثلاثة أشهر من تعيينها بشرط أن يحظى هذا البرنامج على ثقة مجلس الأمة.

2- كما توصي الدراسة الوزارة بضرورة التقيد بأحكام الدستور عند ممارستها لصلاحيتها في إصدار لوائح الضرورة في الأمور التي تستوجب اتخاذ تدابير ضرورية لا تحتمل التأخير وأن تتقيد بالشروط التي توجبها الضرورة من حيث وجود خطر داهم غير متوقع في قيام مجلس الأمة، وأن تعرض الإجراءات المتخذة على مجلس الأمة في أول أجتماع له.

3- لابد بأن تلتزم الوزارة بضرورة التنفيذ بأحكام الدستور عند استعمالها لحقها في حل مجلس الأمة، بعدّه أخطر وسيلة من الوسائل التي تملكها الوزارة للتأثير بمقتضاها على مجلس الأمة، خاصة أن الممارسة العملية لهذا الحق قد شابه في بعض الحالات تجاوز لأحكام الدستور الكويتي، مما يجعل حل مجلس الأمة غير دستوري.

4- نتمنى أن لا يحل مجلس الأمة الجديد إلا بعد إعطائه فترة كافية ليتمكن من إثبات دوره على الساحة التشريعية، لأن اللجوء إلى ممارسة حق الحل قبل ذلك من شأنه أن يزعزع

الحياة الديمقراطية في الكويت، فضلاً عما تتحمله الدولة من نفقات في سبيل الإعداد لانتخابات جديدة.

5- العمل على تعديل بعض مواد الدستور الكويتي الخاصة بالسلطة التنفيذية كالمادة (123) بحيث لا تكون هي المهيمنة على الحياة السياسية في الكويت.

6- أن يأخذ المشرع الدستوري الكويتي بالمسؤولية التضامنية للوزراء، أسوة بالبلاد التي تطبق النظام البرلماني لأن هذه المسؤولية لا يعرفها النظام الدستوري الكويتي.

7- لا بد بأن يأخذ النظام الدستوري الكويتي بمبدأ تعيين رئيس الوزراء من الأغلبية البرلمانية بدلاً من تعيينه من قبل الأمير من الأسرة الحاكمة، وهذا الأمر لن يتحقق في دولة الكويت إلا بوجود أحزاب سياسية فاعلة في الحياة السياسية الكويتية وتكون أهدافها مشروعة ووسائلها لتحقيق تلك الأهداف سلمية بموجب قانون توافق عليه السلطتان التنفيذية والتشريعية.

8- أوصي المشرّع الدستوري الكويتي بأن ينص على استجواب رئيس الوزراء مثله مثل أي وزير آخر وإذا سحبت الثقة منه، عليه أن يستقيل. كما أن تلغي فكرة عدم التعاون من الدستور الكويتي لغايات أن يكون رئيس الوزراء معرضاً للاستجواب مثل أي وزير آخر.

قائمة المراجع

أولاً: الكتب القانونية:

باز، علي (1988). **المفصل في النظام الدستوري الكـويتي**، مطبوعـات أكاديمية الشرطة، الكويت.

باز، علي (1992). **صور النظام النيابي بين التقليـد والتجديـد، دراسـة تطبيقية مقارنة للدستور الكويتي ودسـاتير مجلـس التعـاون الخليجـي والدستور المصري**، مكتبة مجلس الأمة الكويتي، الكويت، الطبعة الأولى.

باز، علي السيد (2006). **السلطات العامة في النظام الدستوري الكـويتي**، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، الطبعة الأولى.

جمل، يحيى (1971). **النظام الدستوري في الكويت**، مطبوعـات جامعـة الكويت، كلية الحقوق والشريعة.

حسن، عبد الفتاح (1989). **مبادئ النظام الدستوري في الكويت**، دون دار نشر، ودون طبعة.

الحياري، عادل (دون سنة نشر). **القانون الدستوري والنظام الدسـتوري، دراسة مقارنة**، دون دار نشر.

خطيب، نعمان (2009). **الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري**، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الطبعة الأولى.

خليل، محسن (1973). **النظم السياسية والدستور اللبناني**، دار النهضة العربية، بيروت.

خليل، محسن (1982). **النظم السياسية والقانون الدستوري**، منشأة المعارف، الإسكندرية، الطبعة الثانية.

دبس، عصام (2010). **النظم السياسية**، الكتاب الأول – أساس التنظيم السياسي، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان.

دوفرجيه، موريس (1992). **المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، (ترجمة جورج سعد)**، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، الطبعة الأولى.

ربيع، عمرو هاشم (2002). **الرقابة البرلمانية في النظم السياسية**، مطبوعات مركز الدراسات الاستراتيجية، القاهرة.

ربيع، عمرو هاشم (دون سنة نشر)، **قيود ومعوقات الرقابة البرلمانية والسبل الكفيلة بالحد منها، حالة الاستجواب**، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة.

سلام، إيهاب زكي (1983). **الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية**، عالم الكتب، القاهرة، دون طبعة.

شكري، علي يوسف (2003). **الأنظمة السياسية المعاصرة**، اتيراك للنشر،

القاهرة، الطبعة الأولى.

صالح، عثمان عبد الملك (1994). **السلطة اللائحية للإدارة في الكويت**، إصدار مجلة الحقوق والشريعة، كلية الحقوق والشريعة، جامعة الكويت، الطبعة الثانية.

صالح، عثمان عبد الملك (2003)، **النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت**، مؤسسة دار الكتب للطباعة والنشر والتوزيع، الكويت.

صالح، عثمان عبد الملك (دون سنة نشر)، **النظام الكويتي المعاصر**، منشورات جامعة الكويت، الطبعة الأولى.

الصباح، وفاء بدر المالك (دون سنة نشر)، **الاستجواب البرلماني في النظام الدستوري الكويتي، دراسة مقارنة**، مؤسسة دار الكتب، الكويت.

الطبطبائي، عادل (2009). **النظام الدستوري في الكويت، دراسة مقارنة**، دون دار نشر، الطبعة الخامسة.

طماوي، سليمان محمد (1973). **السلطات الثلاث في الدساتير العربية وفي الفكر السياسي الإسلامي، دراسة مقارنة**، دار الفكر العربي، مصر، الطبعة الثانية.

طماوي، سليمان محمد (1979). **القانون الدستوري**، دار الفكر العربي، الطبعة الثانية.

عبد اللطيف، محمد (1995). **النظم السياسية وتطبيقاتها في الكويت،** مطبوعات وحدة التأليف والترجمة والنشر، كلية الحقوق، جامعة الكويت، الطبعة الأولى.

عبد اللطيف، وائل (2005). **أصول العمل النيابي البرلماني،** دور دار نشر، دون طبعة.

عبد الوهاب، محمد رفعت (دون سنة نشر)، **مبادئ النظم السياسية،** منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت.

عثمان، حسين عثمان محمد (1998). **النظم السياسية والقانون الدستوري،** دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية.

عثمان، حسين عثمان محمد (2006). **النظم السياسية،** منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى.

عدساني، خالد سليمان (1989). **الحكم النيابي في الكويت،** دون دار نشر، الطبعة الثانية.

عفيفي، مصطفى (دون سنة نشر). **النظرية العامة للقانون الدستوري الكويتي،** دون دار نشر، ودون طبعة.

عنبكي، مجيد حميد (2003). **الدستور البريطاني، الملامح الأساسية لغاية 1975،** الجزء الأول، المكتبة الوطنية، بغداد.

عويدات، عبده (1961). **النظم السياسية في لبنان والبلاد العربية والعالم،**

منشورات عويدات، بيروت، الطبعة الثانية.

ليلة، محمد كامل (1969). **النظم السياسية – الدولة والحكومة**، دار النهضة العربية، بيروت، لبنان.

متولي، عبد الحميد (1999). **القانون الدستوري والأنظمة السياسية**، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، الطبعة الأولى.

أبو المجد، أحمد كمال (1977). **السلطات العامة في الكويت**، دون دار نشر، ودون طبعة.

مقاطع، محمد عبد المحسن (2008). **الوسيط في النظام الدستوري الكويتي ومؤسساته السياسية**، جامعة الكويت، الطبعة الثانية.

نصار، جابر جاد (1991). **الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت**، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى.

نصار، جابر جاد (1996). **الوسيط في القانون الدستوري**، دار النهضة العربية، القاهرة، دون طبعة.

ابو يونس، محمد باهي (2002). **الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي**، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، دون طبعة.

ثانياً: الرسائل والأبحاث العلمية:

1. "الاستجواب الوزاري"، حلقة نقاشية عقدت في كلية الحقوق بجامعة الكويت، منشورة في مجلة الحقوق، ملحق العدد الثاني، السنة 25، يونيو.
2. دسوقي، إبراهيم (2001) . **الاستجواب الوزاري**، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الثاني.
3. زعبي، خالد سمارة (1987). **وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دراسة مقارنة**، مجلة العلوم الإدارية، المعهد الدولي للعلوم الإدارية، الطبعة المصرية، العدد الثاني، السنة 29.
4. سالم، مريم عبد الله وآخرون (2007). **صلاحيات رئيس مجلس الوزراء والوزراء**، بحث أعده قسم الدراسات القانونية لدى إدارة البحوث والدراسات، مجلة الأمة، الكويت.
5. سالم، مريم عبد الله (2000). **السؤال البرلماني**، دراسة أعدتها إدارة البحوث والدراسات لدى الأمانة العامة لمجلس الأمة الكويتي.
6. شطناوي، فيصل (2004). **دور لجان التحقيق البرلماني في فعالية الرقابة البرلمانية**، مجلة الحقوق، جامعة البحرين، المجلد الأول، العدد الثاني.
7. طبطبائي، عادل (1986). **جدول أعمال البرلمان، دراسة مقارنة**، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الثالث، السنة 21.

8. طبطبائي، عادل (1991). **الرقابة السياسية على أعمال الحكومة خلال فترة حل البرلمان**، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الثالث، السنة 15.

9. طبطبائي، عادل (1995). **قاعدة التوقيع المجاور في النظام البرلماني**، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، السنة 9، العدد الثالث.

10. طبطبائي، عادل (1997). **مفهوم البرنامج الوزاري في الدستور الكويتي**، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، السنة 21، العدد الأول.

11. عازمي، إبراهيم محمد العويمر (2010). **مبدأ الفصل من السلطات وتطبيقاته في الكويت، دراسة مقارنة**، رسالة ماجستير جامعة الشرق الأوسط، كلية الحقوق، قسم القانون العام، الأردن.

12. عبيدان، فاطمة (2001). **لجان التحقيق البرلمانية**، دراسة أعدتها دائرة البحوث والدراسات لدى مجلس الأمة الكويتي.

13. عفيفي، مصطفى (1987). **الحماية الدستورية للحقوق والحريات الأساسية في الدساتير العربية والمقارنة**، مجلة المحامي، جمعية المحامين الكويتية، العدد الأول.

14. مقاطع، محمد عبد المحسن (1998). **الوزارة البرلمانية في الكويت**، مجلة المحامي، جمعية المحامين الكويتية، السنة 22، ديسمبر.

15. مقاطع، محمد عبد المحسن (2002). **الاستجواب البرلماني للوزراء في**

الكويت، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الثالث، السنة 26.

16. نصار، جابر جاد (2007). **الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانيـــة علـــى أعمال الحكومة في مصر والكويت**، رسالة دكتوراه، جامعة عـــين شـــمس، مصر.

ثالثاً: التشريعات:

1. الدستور الكويتي لعام 1962م.
2. اللائحة الداخلية لمجلس الأمة الكويتي.
3. المذكرة التفسيرية للدستور الكويتي الصادر عام 1962م.